

EDUARDO CAMILO

# ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO MUNICIPAL

UMA REFLEXÃO SOBRE AS MODALIDADES DE  
COMUNICAÇÃO NOS MUNICÍPIOS



ESTUDOS EM COMUNICAÇÃO  
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Série - Estudos em Comunicação

Direcção: António Fidalgo

Design da Capa: Jorge Bacelar

Execução Gráfica: Serviços Gráficos da Universidade da Beira Interior

Tiragem: 500 exemplares

Covilhã, 1998

Depósito Legal Nº 129827/98

ISBN – 972-9209-67-7

# ÍNDICE

Introdução .....	7
1 - Génese da Comunicação Municipal .....	15
1.1 - As vertentes da comunicação municipal .....	15
1.1.1 - A natureza da comunicação municipal .....	27
1.2 - Factores subjacentes à crescente impor- tância da comunicação municipal .....	33
2 - Elementos Constituintes de Estratégias de Co- municação Municipal .....	47
2.1 - Génese autárquica dos municípios .....	48
2.1.1 - Enquadramento institucional .....	60
2.1.2 - Os municípios enquanto órgãos admi- nistrativos e políticos. Implicações para a comunicação .....	71
2.1.3 - A comunicação referencial e simbólica .....	76
2.1.4 - Génese das acções municipais no pós 25 de Abril .....	87
2.2 - Os meios de comunicação municipal .....	99
2.2.1 - Os meios de comunicação tradicionais .....	102
2.2.2 - Outros meios de comunicação munic- pal .....	108
2.2.3 - Critérios de selecção dos meios de comunicação .....	130
2.3 - Os públicos municipais .....	134
2.3.1 - Os públicos políticos .....	134
2.3.2 - Os públicos político-administrativos .....	139
2.3.3 - Os públicos administrativos .....	141
3 - Os Objectivos da Comunicação Municipal .....	153
3.1 - Noção de objectivo comunicacional .....	154
3.2 - Os objectivos da comunicação municipal .....	157
3.2.1 - O aconselhamento e a sensibilização local .....	158

3.2.1.1 - Operacionalização das campanhas de sensibilização municipal.....	166
3.2.2 - A informação municipal.....	169
3.2.2.1 - Operacionalização das campanhas de sensibilização municipal.....	176
3.2.3 - A comunicação e os valores democráticos .....	177
3.2.3.1 - Operacionalização das campanhas de comunicação política.....	181
4 - Condicionaisismos da Comunicação Municipal .....	189
4.1 - Os condicionaisismos estruturais .....	190
4.2 - Os condicionaisismos técnicos .....	194
Conclusão .....	199
Bibliografia Consultada .....	205
Publicações Não Periódicas .....	205
Publicações Periódicas .....	209

## INTRODUÇÃO

No nosso País, os municípios, quer na componente política, quer na administrativa, têm assumido um papel importante na dinamização dos concelhos, não só ao nível do desenvolvimento económico, por regra, aquele que tem sido mais valorizado, mas também na concretização de mudanças estruturais a nível social, cultural e tecnológico. Existem vários factores subjacentes a este protagonismo: é o caso, entre outros, da “decadência” dos modelos assistencialistas do Estado Providência, que resultou numa crescente delegação de atribuições e competências da Administração Central para a Administração Local; da adesão de Portugal à Comunidade Europeia (C.E.), responsável pelo aparecimento de novas dinâmicas políticas locais; ou do protagonismo “forçado” que os municípios tiveram de assumir, como reacção ao sub-desenvolvimento generalizado que, até há bem pouco tempo, ainda se registava numa boa parte dos concelhos.

No âmbito destas dinâmicas, a comunicação municipal tem vindo, progressivamente, a ganhar importância. Para além da sua utilização tradicional, em que se assume apenas como um sistema de difusão pública das deliberações municipais (aliás, previsto por lei) ou de legitimação político-eleitoral das condutas dos representantes municipais, começam a surgir novas formas de a explorar. Com efeito, nalguns concelhos, geralmente de tipo urbano ou que registam um nível de desenvolvimento acentuado, a comunicação municipal é também utilizada como um recurso técnico para sensibilizar as populações a concretizar determinados comportamentos colectivos que permitam preservar os espaços e as infraestruturas públicas, ou a aproveitar,

de uma forma mais racional, os recursos públicos locais. Paralelamente, não obstante a comunicação municipal ser de tipo corporativo e, portanto, explorada, essencialmente, no sentido de concretizar e legitimar valores, práticas e objectivos dos próprios municípios enquanto instituições locais, começa também a ser utilizada como canal de expressão das opiniões das populações. Neste contexto, ela é concebida como um espaço de difusão das opiniões públicas municipais permitindo que as populações possam participar e colaborar, informalmente, nos assuntos municipais. A comunicação municipal contribui, portanto, para que a acção dos municípios seja mais realista, no sentido de estar adequada às realidades locais e ir ao encontro das necessidades e dos interesses sentidos colectivamente pelas populações.

Subjacente a esta nova perspectiva da comunicação municipal, estão transformações que, quanto a nós, se registaram em três grandes domínios. Ao nível das dinâmicas concelhias, o poder municipal deixa de ser apenas de tipo assistencialista, centrado na resposta a necessidades imediatas, como tradicionalmente o foi desde o 25 de Abril de 1974 até meados da década de 80, para passar igualmente a incidir no desenvolvimento integrado dos concelhos a médio e a longo prazo. Tal postura, implica o estabelecimento de contactos institucionais e públicos com parceiros locais, alguns deles, com uma dimensão extra-concelhia. No âmbito destas relações, a comunicação desempenha um papel importante, se for suficientemente dinamizada pelos municípios, de forma a assumir-se como um espaço de expressão e de debate público, aberto à participação das sociedades locais, em torno das diferentes concepções de desenvolvimento que possam estar em discussão. Paralelamente, a comunicação municipal assume-se também como um

recurso útil para projectar corporativamente, a nível externo, a imagem dos concelhos, com o objectivo de captar para eles mais recursos. É o caso dos investimentos locais, mas também, do “recrutamento” de recursos humanos qualificados, através da sensibilização de segmentos específicos da população nacional a fixarem residência nos concelhos.

Por sua vez, ao nível das próprias sociedades locais, surgem em alguns concelhos, dinâmicas sociais e expectativas em relação ao aparelho administrativo local que já não se inscrevem num quadro de relações de tipo subordinado e passivo. Pelo contrário, aparecem cidadãos que não se integram nas redes de relações e de cumplicidades sociais que os autarcas gerem, enquanto elites locais. Como são cada vez mais exigentes em relação às condutas dos representantes municipais, quer políticas, quer administrativas, a comunicação é utilizada como uma forma de legitimação e justificação municipal.

Por fim, consideramos, igualmente, que a comunicação municipal surge também como uma reacção dos municípios à existência de novos meios de comunicação locais, mais idóneos e independentes do que aqueles que tradicionalmente existiam nos concelhos. Alguns deles são bastante impermeáveis a influências do poder local, o que levou os autarcas a terem de reagir a fenómenos de opinião pública desfavorável, de dimensão local e, por vezes, extra-local. Esta situação teve como consequência o recrutamento de especialistas da comunicação, geralmente antigos jornalistas, que soubessem legitimar nos *media* a actuação dos representantes municipais, ou gerir situações de crise, isto é, fenómenos, de amplitude local ou extra-local, em que as opiniões públicas são manifestamente negativas.

A reflexão sobre a comunicação municipal, que desenvolvemos neste livro, tem por objectivo a identificação tipológica das diferentes práticas comunicacionais que é possível conceber nos municípios. Para a concretizar recorreremos a dois critérios diferentes: o do enquadramento jurídico-institucional dos municípios e o das dinâmicas e culturas locais existentes nos concelhos.

O enquadramento jurídico-institucional dos municípios permitiu-nos identificar quais as áreas passíveis de concretizar actividades comunicacionais. Como eles são instituições compostas por órgãos políticos e administrativos, recenseámos três grandes áreas comunicacionais: a comunicação política, a comunicação administrativa e a comunicação político-administrativa. Estas áreas, por sua vez, podem subdividir-se em dois planos diferentes, conforme o tipo de comunicação remete para os valores e culturas locais dos municípios, enquanto autarquias locais, ou incide somente, nas actividades que concretizam. Num caso, estamos na presença de uma comunicação municipal de tipo simbólico; no outro, de uma comunicação referencial.

Passemos agora à ponderação da influência das dinâmicas locais na especificidade das práticas de comunicação municipal. A este propósito, salientamos que uma coisa é a identificação tipológica das principais actividades comunicacionais dos municípios; outra, é a forma como estas actividades são na realidade concretizadas, em confronto com as dinâmicas e os constrangimentos locais que os municípios medeiam. Impunha-se, portanto, uma articulação empírica, que poderia ter sido feita de duas formas: por uma investigação de campo concretizada por nós próprios, ou pela utilização, em nosso proveito, de dados sobre as dinâmicas municipais, obtidos por estudos empíricos



concretizados no domínio da sociologia do desenvolvimento. Optámos por não concretizar uma investigação empírica, principalmente, devido ao facto de considerarmos que cada concelho é uma realidade própria onde existem dinâmicas sócio-políticas específicas, que seriam complexas de analisar, sem um estudo exaustivo através de uma amostra representativa dos concelhos portugueses. Tratava-se de uma investigação que apesar de não ser impossível de realizar, era, todavia, incompatível com a disponibilidade de tempo e de recursos subjacentes à concretização deste trabalho. Neste contexto, recorreremos a uma multiplicidade de dados resultantes de reflexões e investigações empíricas sobre as dinâmicas municipais (administrativas e políticas), procurando reflectir até que ponto estas poderiam influenciar a natureza das práticas comunicacionais que identificámos tipologicamente.

O recenseamento das dinâmicas municipais e sociais nos concelhos teve por meta apurar até que ponto elas poderiam condicionar as práticas comunicacionais que identificámos tipologicamente. Assim, qual será a natureza da comunicação municipal, quando a acção dos municípios é essencialmente de tipo administrativo? Que características a comunicação municipal apresenta quando as dinâmicas municipais se articulam, em torno de alguns autarcas, que se limitam, enquanto elites locais, a transferir para a área institucional dos municípios as suas redes de cumplicidades e simpatias? Quais são os objectivos da comunicação num contexto desta natureza? Será que a comunicação incide mais, numa componente administrativa, político-administrativa ou política? Será que existe comunicação municipal, numa perspectiva de difusão pública, quando as culturas e dinâmicas sócio-locais são de tipo passivo e subordinado e as interacções municipais se geram interpessoalmente em torno dos autarcas?

Este livro está estruturado em quatro capítulos. No primeiro, identificaremos a génese da comunicação municipal, bem como algumas das suas características e recensearemos os factores mais importantes responsáveis pela sua existência;

No segundo capítulo, descreveremos a lógica subjacente à comunicação municipal. Esta resultará da articulação de três variáveis. Dos próprios municípios, no que diz respeito à sua estrutura, valores, objectivos e dinâmicas; das populações municipais enquanto públicos, nomeadamente das atitudes que apresentem em relação ao aparelho municipal (e que se podem traduzir em expectativas administrativas ou políticas); e, finalmente, dos meios de comunicação que estiverem disponíveis e que poderão ser utilizados na concretização das actividades de comunicação. Em relação a cada uma destas variáveis, teremos a precaução de as articularmos com os dados das investigações empíricas sobre as dinâmicas locais que consultaremos de forma a reflectir até que ponto estas poderiam condicionar as práticas de comunicação municipal;

O terceiro capítulo apresentará um carácter mais técnico. Nele procuraremos identificar os principais objectivos da comunicação municipal: a sensibilização, a informação e a promoção dos valores democráticos;

Finalmente, no quarto capítulo, faremos uma breve reflexão sobre os condicionalismos, de carácter social e técnico, que podem limitar, substancialmente, a utilização da comunicação nos municípios.

Uma palavra em relação à sua estrutura: existe uma subdivisão dos capítulos em partes e secções. Apesar do perigo de se criar uma “fragmentação” excessiva do nosso objecto de estudo, parece-nos, porém, ter sido a solução mais adequada que encontramos para analisar a diversidade de aspectos que o caracterizam.

A concretização do trabalho que agora se publica, decorreu com algumas dificuldades. Os municípios são um tema relativamente complexo. Antes de mais, são um tipo específico de autarquia local e, portanto, os seus valores de referência, antes ainda de serem políticos ou administrativos e articulados em relação às realidades locais, são os da autosuficiência e da autodeterminação. Sob o ponto de vista ideológico, estes valores traduzem-se por um culto da singularidade e da especificidade dos concelhos que, na nossa opinião, se reflecte posteriormente, nas práticas de comunicação, sobretudo nas de âmbito simbólico. Consideramos que se não se tiver em consideração este quadro axiológico de referência, a comunicação municipal dificilmente se distinguirá de outras práticas de comunicação da Administração Pública.

Paralelamente, devido aos municípios serem simultaneamente, órgãos administrativos e políticos, a comunicação municipal caracteriza-se por uma diversidade de mensagens, cuja génese se torna difícil de compreender sem um enquadramento institucional. É por isso que, para além da reflexão dos municípios, enquanto autarquias locais, considerámos também necessário concretizar um enquadramento jurídico-institucional.

Tivemos de proceder também com bastante precaução na transposição para o nosso objecto de estudo, de conclusões de análises empíricas realizadas em contextos específicos de investigação para atingir objectivos concretos que poderiam, eventualmente, não se inscrever nos nossos.

Todavia, a principal dificuldade que se nos deparou prendeu-se com a escassez de bibliografia especializada, nacional ou estrangeira, em relação a este assunto. Para tornar esta dificuldade, tivemos de utilizar documentos sobre assuntos que, indirectamente, pudessem estar

relacionados com a comunicação em geral e a comunicação corporativa, por um lado, e com os municípios, enquanto entidades políticas e administrativas, por outro. Pensamos que o fulcro do nosso trabalho, com todas as virtudes e defeitos, resultou da capacidade que demonstrámos em articular os conceitos destas duas áreas.

Por fim, gostaríamos de agradecer a colaboração de todos aqueles que tornaram este livro possível, quer com os seus estímulos, quer com as suas sugestões. Apesar de cometermos *invariavelmente*, o “pecado” da omissão, entre eles estão os nossos alunos da disciplina de Técnicas Especiais de Informação da licenciatura em Comunicação Social da Universidade da Beira Interior, cuja matéria lectiva incidiu sobre a comunicação municipal. O seu contributo, através da concretização de trabalhos práticos, bem como o dos que posteriormente, realizaram estágios nos departamentos de comunicação dos municípios, foi importante na modificação e aperfeiçoamento de alguns conceitos. Agradecemos também o apoio dos drs. José Mota Romana e Edmundo Cordeiro, cujas sugestões foram sempre pertinentes, bem como a colaboração imprescindível dos Professores, António Fidalgo, do Departamento de Sociologia e Comunicação Social da Universidade da Beira Interior e Nelson Traquina, do Departamento de Ciências da Comunicação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

# 1

## GÉNESE DA COMUNICAÇÃO MUNICIPAL

Neste capítulo identificamos as várias vertentes que a comunicação municipal pode assumir. É o caso da informação municipal, da comunicação política e da comunicação simbólica. Paralelamente, recenseamos alguns factores responsáveis pela crescente importância da comunicação para os municípios, independentemente das dimensões e dinâmicas sócio-económicas que apresentam, na medida em que consideramos que estas são importantes para se perceber as várias maneiras de como poderá ser explorada a comunicação municipal nos concelhos. Todavia, a relação entre dinâmicas sócio-económicas locais e práticas comunicacionais não se inscreve totalmente, no âmbito do nosso trabalho, já que só poderá ser analisada através de uma investigação empírica que não concretizámos. Nesta medida, quando muito, formulamos algumas hipóteses de trabalho que servirão de linhas de orientação de investigações futuras, essas sim, de carácter empírico.

### **1.1 - As vertentes da comunicação municipal**

Concebemos a comunicação municipal como um conjunto global, coerente e contínuo de acções comunicacionais concretizadas pela estrutura institucional do município, a Câmara Municipal, a Assembleia Municipal ou o Presidente da Câmara Municipal. É uma actividade coerente porque se assume como um recurso que o município, enquanto instituição sócio-local, utiliza para solucionar

problemas e atingir objectivos concretos. Por sua vez, é uma acção contínua, na medida em que acompanha directamente as actividades públicas do município, concretizadas de uma forma permanente enquanto as necessidades e as expectativas político-administrativas que satisfazem, se fizerem sentir quotidianamente nos concelhos.

a) A comunicação municipal enquanto informação.

No que diz respeito à informação municipal, o objectivo principal da comunicação municipal é o da “publicidade”, no sentido de uma difusão pública, isto é, da afixação ou publicação obrigatória por lei, das decisões dos órgãos municipais, bem como dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa nos concelhos<sup>1</sup>. Estamos no domínio da comunicação empresarial<sup>2</sup>, cujo objectivo comunicacional consiste

---

<sup>1</sup> - Artigo 84º do Decreto-Lei nº 100/84.

Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna - *Decreto-lei nº 100/84*. Lisboa, “Diário da República”, Iª Série, (75), 29 de Março de 1984, p. 1057.

<sup>2</sup> - Do ponto de vista operativo, as estratégias de comunicação podem assumir duas vertentes: a comercial e a corporativa. Na comunicação comercial, os referentes das mensagens incidem, essencialmente, nos produtos, bens e actividades ou serviços concretizados pelas organizações, enquanto que a comunicação corporativa remete para os valores organizacionais que lhes estão subjacentes. A comunicação municipal insere-se nesta última categoria.

Para além de ser corporativa ou comercial, a comunicação pode apresentar também uma dimensão referencial ou simbólica. Na vertente referencial, existe um conjunto de enunciações que visam designar realidades corporativas concretas, cujo sentido se pretende unívoco. Neste contexto, designamos por

em dotar de notoriedade as deliberações políticas e administrativas dos municípios. Neste contexto, à semelhança do Diário da República, ao nível da Administração Central, surgem nos municípios, o Edital ou o Boletim Municipal.

Todavia, a informação municipal não se caracteriza exclusivamente por uma mera informação concelhia. É também constituída por actividades específicas através das quais o município, composto por um aparelho político ou administrativo, se vê confrontado com a necessidade de explicar/justificar a sua acção ou de sensibilizar os munícipes para a concretização de determinados objectivos. Deste modo, as metas da informação municipal não são só as da notoriedade referente a uma publicidade legal e deliberativa, mas também, as da divulgação e da sensibilização. No caso da divulgação, os representantes do município mostram as suas realizações aos munícipes recorrendo, essencialmente, à edição de publicações de maior ou menor prestígio, como é o caso dos Boletins Municipais. Por sua vez, no que diz respeito à sensibilização e ao estímulo para a concretização de determinados comportamentos locais, a informação municipal é caracterizada por um conjunto de campanhas promocionais de âmbito exclusivamente concelhio, que visa implementar ou modificar determinados hábitos de vida local. Geralmente, estas

---

comunicação empresarial à comunicação corporativa numa vertente referencial, enquanto que na dimensão simbólica se denominará comunicação institucional.

Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Le Publicitor*. 3ª Ed. Paris, Dalloz, 1987, (Col. Gestion de Marketing), p. 57.

Adriano Duarte Rodrigues - *Dimensões Pragmáticas do Sentido*. Lisboa, Edições Cosmos, 1996. p. 13-15.

campanhas estão relacionadas com objectivos públicos concretizados pela estrutura administrativa dos municípios (Câmaras Municipais). É o caso das campanhas a favor da poupança de água, da higiene e separação de lixos, do novo horário de abertura e encerramento dos serviços públicos municipais, da divulgação sobre a diversificação dos pontos de atendimento público, da sensibilização para a utilização de um determinado equipamento local...

Quer se apresente numa vertente de publicidade legal, de divulgação ou sensibilização, na informação municipal, o concelho é ponderado, tecnicamente, como uma estrutura espacial, constituída por um conjunto de públicos, sobre os quais é necessário concretizar determinados objectivos municipais, independentemente da sua relevância.

b) A comunicação municipal na vertente da comunicação política.

À semelhança da informação municipal, a comunicação política apresenta, igualmente, uma amplitude exclusivamente local<sup>3</sup>, tendo por objectivo a legitimação dos critérios políticos subjacentes às opções administrativas dos municípios ou às actividades concretizadas pelos autarcas.

---

<sup>3</sup> - Mas cuja origem pode ser extra-local, na medida em que os eleitos são representantes ou simpatizantes de partidos políticos de dimensão, objectivos e estratégias nacionais. Nesta medida, o município pode ser visto pelas forças partidárias como uma base local que é necessário conquistar politicamente para estrategicamente exercer pressão em órgãos políticos nacionais ou extra-concelhos.



A vertente da comunicação política é uma modalidade que está constantemente presente no município. Se este é um aparelho político-administrativo sustentado por mandatos políticos, é normal que a comunicação municipal não escape às tentações da legitimação política por parte dos representantes municipais, sempre que está em jogo a explicação, justificação ou divulgação do trabalho municipal de uma equipa eleita politicamente. Esta situação apresenta, todavia, alguns riscos, já que, no fim dos mandatos, os autarcas podem cair na tentação de se apropriarem unilateralmente dos meios de informação do município para a legitimação das suas políticas, sem permitirem, por exemplo, que a oposição possa também ter “direito à palavra”. Quando tal se verifica, a comunicação política dificilmente se distingue de um mero sistema de propaganda político-eleitoral municipal que tende a conceber os munícipes como consumidores de produtos políticos, unilateralmente concebidos pelos chefes autárquicos. Na nossa opinião, esta situação tem tanto maiores probabilidades de se verificar se, no concelho, as populações municipais estiverem desinteressadas da vida municipal ou apresentarem uma cultura política de tipo subordinado ou passivo. Neste contexto, a comunicação política passa a estar ao serviço de um conjunto de estratégias locais (ou extra-locais, conforme as dinâmicas político-partidárias que podem existir no concelho) com o objectivo de concretizar consensos locais fáceis e banais, geralmente limitados aos períodos eleitorais. Após esses períodos, a comunicação perde a sua importância, ficando remetida às efemérides e celebrações concelhias através das quais, os autarcas se apropriam das culturas locais para reafirmarem ideologicamente as suas peculiaridades políticas.

É possível, todavia, conceber de uma maneira distinta a comunicação política municipal, entendendo-a como uma actividade dialógica essencial para a concretização de uma participação democrática e pluralista. Através desta concepção, o concelho deixa de ser considerado como o suporte espacial de múltiplos públicos que é necessário, estrategicamente, persuadir a todo custo, mas sim como um *locus*, um espaço público de interações sociais de uma sociedade civil local, política e administrativamente activa nas decisões municipais. Neste contexto, a dimensão política da comunicação municipal, tecnicamente apoiada por meios de comunicação social local (imprensa e rádio) assume-se, antes de mais, como um dispositivo de expressão de uma opinião pública municipal que emerge das próprias sociedades locais para os órgãos municipais<sup>4</sup>.

c) A comunicação municipal numa perspectiva simbólica.

Tal como em relação à informação e à comunicação política, também a vertente simbólica da comunicação

---

<sup>4</sup> -A concepção dos meios de comunicação como suportes de uma opinião pública municipal, e dos concelhos como espaços públicos de debate e de participação pública nas actividades municipais resultou de uma transposição das dinâmicas sociais das Esferas Públicas Políticas e Literárias burguesas para o nosso objecto de trabalho, tal como foram identificadas por Jürgen Habermas na “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (1962).

A este propósito, cf. Jürgen Habermas- *Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*. Rio de Janeiro Ed. Tempo Brasileiro, 1984, (Col Estudos Alemães), p. 42-75.

municipal tem por referência a circunscrição municipal. No entanto, o concelho não deve ser entendido somente como uma estrutura geográfica caracterizada por um agregado populacional específico com o qual é necessário comunicar referencialmente determinados sentidos e concretizar eficazmente objectivos municipais específicos. É concebido, igualmente, como um espaço em torno do qual, se articulam determinadas interacções sociais e onde, também, existem expectativas específicas, necessidades, atitudes, valores locais e estilos de vida próprios. É a partir do concelho, mas tantas vezes ultrapassando a sua geografia espacial-legal definida por fronteiras jurídicas específicas, que se concretiza uma reprodução de uma certa identidade sócio-cultural local, que a comunicação municipal de tipo simbólico tem por referência, no sentido de a actualizar e de a dinamizar. Entendemos por identidade sócio-cultural local um conjunto de significações cognitivas, afectivas e avaliativas exclusivamente sobre as realidades locais, independentemente do seu tipo: económico, social, ético, estético, político,... É através destas significações, resultantes das relações que se estabelecem nos locais, com os locais e a partir deles, que as populações de um determinado concelho adquirem uma subjectividade específica que lhes permite reivindicar uma determinada peculiaridade local (de qualquer tipo) em relação a outros concelhos e a outras comunidades. Tal situação, implica considerar que a comunicação municipal, para além de englobar todas as outras modalidades que antes enumerámos, inclui também uma série de actividades (protagonizadas numa perspectiva corporativa pelo município, mas, que podem ser igualmente concretizadas a partir das próprias sociedades civis dos concelhos), que remetem para axiologias de valores locais de um certo tipo e especificidade. Por axiologias de valores designamos

um conjunto de princípios, regras e normas de acção sócio-local que traduzem as especificidades locais que as populações apresentam. Neste contexto, consideramos que a dimensão simbólica da comunicação municipal está directamente relacionada com as diferentes relações que as populações estabelecem com os espaços que as rodeiam.

De salientar, todavia, que no âmbito do nosso trabalho, consideramos a comunicação simbólica como uma acção de natureza corporativa, cujo sentido se traduz, essencialmente, do município para as populações concelhias. Se bem que se operacionalize em relação às identidades locais, o seu âmbito de acção recai essencialmente sobre o tipo de actividades dos diferentes órgãos que constituem os municípios. Nesta medida, consideramos que, municipalmente, existem dois grandes tipos de comunicação simbólica: a que está directamente relacionada com os órgãos políticos municipais e a que se articula em torno dos de tipo administrativo. A comunicação simbólica de natureza política estrutura-se em volta das culturas e das “dinâmicas” políticas locais, isto é, na forma como as populações agem e se relacionam politicamente nos concelhos. Por sua vez, a comunicação simbólica de tipo administrativo articula-se com uma cultura de consumo público local, centrada nas necessidades colectivas que as populações apresentam e na forma como são satisfeitas municipalmente. Voltaremos, detalhadamente, a este assunto mais adiante<sup>5</sup>.

Independentemente das especificidades culturais que os diferentes concelhos apresentam e que a comunicação simbólica reflecte e reproduz, consideramos que estas identidades locais se

---

<sup>5</sup> - Cf2.1.3- *A comunicação referencial e simbólica.*

desencadeiam em torno de dois vectores que constituem os valores subjacentes aos ideais autárquicos<sup>6</sup>: a autosuficiência e a autodeterminação.

---

<sup>6</sup> - Etimologicamente a palavra autarquia deriva do termo grego *autárkeia* que significa a qualidade daquilo ou daquele que se basta a si mesmo.

A autarquia sempre foi um conceito presente na filosofia grega e inicialmente assumiu-se como um valor ético-moral. Para Aristóteles, a qualidade autárquica está presente no ideal de Felicidade (atingida no estágio daquele que se basta a si mesmo), para a qual toda a conduta humana, por natureza, tende a atingir. A Felicidade é alcançada de três maneiras: através de uma racionalidade, pois é esta que determina a essência do Homem; pela linguagem, porque o Homem é o único animal detentor da palavra, e através da política, pois a felicidade autárquica do homem só pode ser atingida no âmbito da colectividade e de todas as práticas sociais inscritas no domínio dessa esfera, ou, se quisermos, num espaço público político (*polis*).

Todavia, há que salientar que, apesar da Felicidade autárquica ser um ideal finalista, existem múltiplas maneiras de a atingir. Estas resultam dos constrangimentos ou das potencialidades em termos de recursos, que existem nos locais. Nesta medida, se bem que os ideais autárquicos sejam universais, existem em contrapartida, múltiplas qualidades autárquicas, ou se quisermos várias autarquias. São estas diferentes especificidades que, na nossa opinião, constituem as culturas locais que a comunicação simbólica permanentemente actualiza e re-actualiza.

«Autarquia» in: Pedro Machado - *Dicionário da Língua Portuguesa- Etimológico*, 3º Ed. Lisboa, Livros Horizonte, 1977, 1º vol, p. 353;

André Cresson - *Aristóteles*. Lisboa, Edições 70, s.d., (Col. Biblioteca Básica de Filosofia), p. 69-72 e 86-87;

Aristóteles - *A Política*. Lisboa, Editorial Presença, 1965 (Col. Clássicos, Série Filosofia), 471p.;

Jürgen Habermas- *Op.Cit.*, p. 15 e ss.

No âmbito do ideal de autosuficiência, a comunicação simbólica inscreve-se num determinado ambiente sócio-local donde emerge um conjunto de práticas, estilos de vida e relações sociais especificamente locais, que tanto podem ser institucionais (isto é, impostas, dinamizadas ou mediadas pelo próprio município), como informais (no sentido de se terem desencadeado a partir das sociedades civis, tendo, sobretudo, por referência as potencialidades ou os constrangimentos locais). Neste contexto, o concelho passa a assumir-se como um *locus*, espaço onde se desencadeia uma ordem sócio-local específica com uma cultura própria. Assim, a comunicação simbólica é uma modalidade presente, tanto nas estruturas institucionais dos municípios, políticas ou administrativas, como nas práticas concretizadas pelas sociedades civis, no que diz respeito à reactualização permanente dos seus valores, práticas e expectativas globalmente consideradas por todos os que as integram como autarquicamente consensuais e legítimas *a priori*. A estas axiologias de valores locais, em que se acha sedimentado tudo o que as comunidades locais reconhecem, Pierre Bourdieu designa de *senso comum*<sup>7</sup>. Ao estruturar-se no património cultural dos locais, consideramos que a principal função da comunicação simbólica é o desenvolvimento, interiorização e ritualização de uma identidade municipal assente no ideal de comunidade. É neste contexto, que consideramos existirem algumas semelhanças entre a comunicação simbólica e a

---

<sup>7</sup> - Pierre Bourdieu - *O Poder Simbólico*. 2ª Ed. Lisboa, Difel, 1989, (Col. Memória e Sociedade), p. 142-143.

educação e as culturas locais, se as considerarmos como sistemas de reprodução e inculcação de uma certa identidade e subjectividade locais que reflectem a forma como os homens se posicionam nos espaços e adquirirem um conjunto de expectativas locais que, na vertente política e administrativa, são mediadas pelos municípios<sup>8</sup>.

Por sua vez, a autodeterminação autárquica corresponde a uma construção lógico-simbólica da singularidade sócio-política dos municípios e dos concelhos que representam. Se é certo que a especificidade ideológica dos municípios, se faz a partir das interacções sociais que se concretizam nos próprios concelhos, o que está em jogo, todavia, é a competência social e simbólica para impor uma fronteira que os individualize lógico-espacialmente, em relação a outras circunscrições territoriais e práticas sócio-locais. Neste contexto, a comunicação simbólica municipal assume-se como um suporte de estratégias de (re)construção/imposição de percepções que permitem aos municípios/concelhos, enquanto autarquias locais, negociar permanentemente

---

<sup>8</sup> - A nossa concepção de educação e de cultura não é de tipo “positivista” no sentido de ser expressa por um tipo de linguagem referencial através da qual a realidade, enquanto entidade pré-existente, é “etiquetada”. Para nós, a cultura e a educação (e porque não, também a ciência?) são socialmente condicionadas, no sentido de traduzirem a relação que o homem estabelece com o mundo. Neste contexto, a comunicação reflecte essa relação na qual a realidade deixa de se assumir como um dado para ser considerada como um *constructum*, isto é, uma elaboração.

as suas posições em relação a outros locais<sup>9</sup>. Por locais consideramos não só outros concelhos, como também ainda as regiões e a própria concepção e organização simbólica do espaço pela administração central fulcral, por sua vez, para o reconhecimento e a consagração simbólica dos diferentes locais. Se no domínio da autosuficiência a comunicação simbólica está directamente relacionada com práticas sociais que visam conceber o concelho como uma comunidade, na vertente da autodeterminação, o objectivo é instituí-lo numa perspectiva ideológica de singularidade. Há que salientar, contudo, que esta distinção é apenas teórica: singularidade e comunidade são duas faces indivisíveis da mesma realidade através da qual os municípios afirmam a sua especificidade.

De tudo isto, resulta que a comunicação simbólica se inscreve num conjunto de modalidades comunicacionais que remetem para práticas locais, que podem ultrapassar em larga escala, a noção de concelho, como circunscrição espacial enquanto produto físico, imóvel num mapa topográfico. Pelo contrário, está directamente relacionada com estratégias através das quais o município interna e externamente joga, permanentemente, a sua posição em relação a uma micro-ordem interna e a uma macro-ordem externa, objectivas.

---

<sup>9</sup> - É neste âmbito que se integram as lutas simbólicas que constituem os fenómenos do regionalismo, do nacionalismo ou do separatismo.

Em relação a estas estratégias que podem ser comunicacionais ou não, cf Pierre Bourdieu- *Idem*, p. 107-133.



### **1.1.1 - A natureza da comunicação municipal**

No que diz respeito ao género, a comunicação municipal apresenta, basicamente, as seguintes características:

a) É um tipo de comunicação contínua.

Trata-se de uma especificidade que faz assemelhar a comunicação municipal às Relações Públicas enquanto técnica de comunicação, até por serem ambas modalidades de comunicação corporativa. Nesta perspectiva, a comunicação municipal acompanha permanentemente as actividades e o ritmo de funcionamento do município. Esta situação implica a necessidade de desenvolver e concretizar quotidianamente acções comunicacionais e proceder sistematicamente a uma análise permanente dos resultados. Nesta medida, aos meios de comunicação tradicionais, o Boletim ou o Edital, dotados de uma periodicidade incompatível com o ritmo da acção municipal, é necessário complementá-los com outros meios de comunicação mais rápidos e directos: é o caso da comunicação interpessoal, mas também dos *outdoors* (paíneis ou cartazes), da assessoria de imprensa ou da edição periódica de rubricas municipais quer nos jornais, quer nas rádios locais.

A juntar a esta situação, está a comunicação simbólica, cujos objectivos comunicacionais, internos ou externos, só podem ser concretizados através de uma acção contínua e quotidiana.

b) É uma comunicação concreta.

A comunicação municipal tem a realidade local como referência. Neste contexto, deve não só ir ao encontro

das solicitações, necessidades, problemas e interrogações dos munícipes, como também contribuir para a institucionalização e perpetuação de uma cultura local que, numa perspectiva corporativa, legitime os órgãos municipais enquanto estruturas político-administrativas.

Como forma de responder às interrogações dos munícipes, geralmente em relação à concretização de um serviço, ou à difusão de uma deliberação (temas que interessam, frequentemente, à imprensa local, mas que exigem complementarmente, a edição de publicações específicas, ou a formação adequada de pessoal de acompanhamento e acolhimento específicos), a comunicação municipal não pode deixar de ser precisa e rigorosa.

Por sua vez, em relação à vertente simbólica a necessidade de precisão não é tão premente. Aquilo que lhe é essencial é a periodicidade, de forma a assumir-se como uma estratégia contínua. A complementaridade na selecção dos meios de comunicação é também importante para evitar a saturação dos públicos em relação às mesmas mensagens, e para alcançar o maior número de munícipes. Neste contexto, todas as iniciativas podem ser operacionalizadas: desde a publicidade corporativa, até aos acontecimentos especiais, como é o caso das celebrações protocolares e das festas locais.

c) É uma comunicação interactiva.

Apesar da comunicação municipal ser corporativa, isto é, concretizada pelo município para alcançar objectivos que lhe são próprios, tal situação não implica que se assuma apenas como mero veículo de transmissão de informações através do qual os autarcas comunicam unilateralmente com os munícipes. Essa

postura corresponderia, apenas, ao âmbito da informação municipal numa vertente referencial. É necessário conceber, de uma forma mais alargada, a comunicação municipal, entendida como um conjunto de práticas interlocutivas de mediação entre os objectivos e as acções realizados pela estrutura institucional do município e as expectativas e os desejos da sociedade civil, enquadrados numa estrutura social concreta e com uma identidade específica. Esta concepção tem como pressuposto que a comunicação municipal se pode assumir também como um espaço de diálogo entre os cidadãos e os seus representantes políticos, a propósito da relevância público-autárquica das actividades municipais, sejam estas de tipo político ou administrativo.

Porém, para que a comunicação municipal seja interactiva, pensamos ser necessário que se satisfaçam, pelo menos, três condições:

*1ª) Existência de uma cultura política activa.*

Para que esta exista, urge uma atitude reflexiva e intersubjectiva que possibilite um amplo e regular debate sobre as realidades locais, aberto livremente à participação de todos. Este debate, não pode ser nem constrangedor, nem socialmente estratégico. Constrangedor, no sentido dos consensos locais serem socialmente impostos por actores sociais ou instituições locais com interesses específicos e suficientes recursos sociais para os impor. Socialmente estratégico, na medida em que as práticas interlocutórias não devem ser concretizadas de forma manipulatória por actores sociais com capacidade para legitimarem, comunicacionalmente, os seus próprios interesses como se fossem partilhados por todos.

Só assim, a comunicação municipal poderá reflectir uma verdadeira opinião pública municipal, entendida esta, como o conjunto de propostas municipais racionalmente evidentes e aceites espontaneamente por todos. Estas traduzem as expectativas de natureza autárquica que os munícipes querem ver política ou administrativamente concretizadas pelo aparelho municipal;

2ª) *Meios de comunicação idóneos e independentes* que possam ser veículos de uma opinião pública municipal. Podendo ser de propriedade, origem e distribuição extra-concelhia, para que o seu “consumo” seja acessível às populações municipais devem possuir, obrigatoriamente, uma amplitude local e estar adequados às especificidades (sociais, económicas, políticas, culturais, etc.) das populações. Isto implica que os meios de comunicação estejam abertos à expressão da opinião dos cidadãos sobre assuntos municipais não só políticos, como também de natureza administrativa.

Para além da existência de uma imprensa local que privilegie a emergência de um espaço de debate de ideias e dos incentivos ao aparecimento de meios de comunicação locais (como é o caso, por exemplo, das rádios e, certamente, das futuras televisões regionais), que permitam a expressão das opiniões dos munícipes sobre a realidade municipal, a comunicação municipal pode explorar também outros meios interactivos de comunicação. Estamos a referir-nos, por exemplo, às linhas telefónicas de atendimento (as denominadas linhas abertas), ao envio de correspondência com possibilidade de retorno em porte pago, e às iniciativas de “porta aberta”, ou seja, acções protocolares e sessões de esclarecimento sobre serviços administrativos ou deliberações políticas. Para além dos meios de

comunicação já referidos, é possível, ainda, criar espaços nos boletins municipais da responsabilidade quer da oposição, quer das associações cívicas locais. Finalmente, esta concepção interactiva da comunicação assenta, igualmente, na concretização periódica de actividades de recenseamento das expectativas e dos desejos políticos e administrativos dos munícipes. Trata-se de iniciativas que operacionalizam técnicas que, frequentemente, provêm da sociologia e do *marketing*, como é o caso dos estudos de mercado e de opinião que, se forem concebidos numa perspectiva democrática, (isto é, não forem apenas barómetros de popularidade), serão autênticos “referendos” locais que permitirão conhecer as aspirações e as necessidades locais enquanto opiniões públicas.

Só desta forma a comunicação municipal poderá ser não só um mero sistema técnico de difusão de informação das actividades e deliberações, unilateralmente concretizadas pelos municípios, mas também afirmar-se como um meio que permita aos cidadãos responderem, reagirem e participarem nelas;

*3ª) Uma mentalidade político-administrativa diferente por parte dos representantes eleitos pelo município.*

Tal mentalidade implica por parte dos autarcas uma atitude que passe, não só pela delegação de competências e por uma aptidão para discutir e defender as suas opções políticas e administrativas, como também por uma disponibilidade para ouvir, entender e negociar publicamente propostas complementares ou antagónicas às suas. Tal postura leva ao abandono de uma acção política de tipo autocentrado, balançando entre o clientelismo e uma fragilidade evidente às

pressões sócio-económicas e partidárias locais e extra-locais<sup>10</sup>. Mas significa, também, a extinção de uma certa cultura política patriarcal que, na nossa opinião, resulta, frequentemente, do percurso social, económico e simbólico do autarca enquanto elite local e inscreve-se num quadro de interacções sócio-locais de tipo tradicional e sem relevância público-política.

Paralelamente, é necessário também que os autarcas se apresentem com uma mentalidade administrativa diferente, que passe por uma delegação de atribuições e por uma postura que privilegie o planeamento estratégico a médio e a longo prazo. Para além disso, é urgente erradicar o espírito burocrático rotineiro e assistencialista de boa parte deles, que procedem frequentemente de uma forma distinta, de acordo com quem os solicita, fazendo ocultar no aparelho institucional do município uma multiplicidade de “caminhos e encruzilhadas”. Se é certo que tais caminhos permitem uma maior celeridade na resolução dos problemas locais, também é correcto que só estão disponíveis e são eficazes para aqueles que possuem a “bússola certa”, isto é,... detêm suficiente capital social para os usufruir, no sentido de se inscreverem nas redes de cumplicidades e de conhecimentos dos próprios chefes autárquicos.

Por fim, estas reformas só estarão completas quando o aparelho administrativo do município estiver também “parametrizado” em relação às necessidades colectivas, aos hábitos de consumo público e à distribuição geográfica das populações municipais.

---

<sup>10</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa, Escher, 1991, p. 101-121.

## **1.2 - Factores subjacentes à crescente importância da comunicação municipal**

A comunicação municipal, entendida como um conjunto de acções globais e coerentes de comunicação concretizadas pelo município, surgiu devido a uma multiplicidade de factores. Apresentamos, apenas, alguns, agregados em três grandes grupos: factores de índole administrativa, de natureza política e factores sócio-culturais.

### a) Factores de índole administrativa.

São os que estão relacionados com a crise do Estado Providência, que em relação aos municípios, surgiu como uma reacção ao fracasso das teorias neoclássicas do equilíbrio automático entre as regiões<sup>11</sup>. Numa primeira fase (que no nosso País correspondeu ao período do Estado Novo), o Estado Providência foi caracterizado por uma desconcentração técnica de serviços e, posteriormente, política, no âmbito da qual, se concretizaram e instauraram, localmente, serviços públicos da Administração Central. Simultaneamente, foram nomeados governadores que garantissem que os interesses locais não colidissem com os da Nação. A lógica subjacente a estes fenómenos consistiu na concretização de uma política vertical orientada a partir de organismos da Administração Central, estruturada, todavia, por sectores regionais específicos: finanças, educação, obras públicas,...

---

<sup>11</sup> - Manuel Braga da Cruz - «Europeísmo, Nacionalismo e Regionalismo», in: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Org.) - *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol. XXVII, (118-119), 1992, p. 827-853.

Tal situação mudou substancialmente nos últimos anos. Para além do 25 de Abril de 1974, que operou uma reforma radical nas estruturas políticas que estavam subjacentes a estas actividades centralistas, o Estado, constringido por uma crescente austeridade financeira, tem vindo, progressivamente, a liberalizar domínios de intervenção que antes considerava estratégicos. Do ponto de vista autárquico, esta tendência reflectiu-se numa delegação crescente de atribuições e de algumas competências aos municípios. Estes deixaram de se assumir como meras correias de transmissão de políticas centrais, para passarem também, a serem concebidos como órgãos políticos e administrativos, entidades representativas dos interesses das populações municipais, que concretizam serviços públicos adequados às suas necessidades. Os municípios passaram, então, a ser encarados como uma alavanca fulcral para o desenvolvimento local. Tal contexto levou a que as Câmaras Municipais começassem a ganhar a responsabilidade de gerir, dentro das suas possibilidades, os recursos e as potencialidades locais que são sempre escassos, perante as necessidades e os interesses locais que são sempre crescentes. Esta situação é tanto mais problemática, já que a delegação de atribuições e de responsabilidades para os municípios nem sempre tem sido acompanhada das necessárias contrapartidas, quer em termos de competências, quer de transferências de recursos financeiros necessários para desempenhar, com eficácia, este protagonismo. Como forma de contornar este problema, muitos deles passaram a recorrer a modalidades de auto-financiamento, como é o caso do endividamento bancário ou do aumento das taxas locais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Op. cit.*, p. 87-93.



Por tudo isto, os municípios cada vez mais sentem a necessidade de comunicarem, regularmente, com as suas populações, não só para lhes explicarem e legitimarem as suas opções político-económicas em relação ao nível de (sub)desenvolvimento local, como também para as sensibilizarem para determinados comportamentos e estilos de vida pública, de forma a se poder explorar, de uma forma mais coerente e racional, os recursos públicos que estão, ou não, municipalmente disponíveis. A existência de uma comunicação municipal neste contexto, está igualmente presente na necessidade de se criarem meios de comunicação que não só divulguem os serviços que são concretizados pelo município, como também recenseiem as necessidades, interesses e expectativas colectivas das populações que podem ser satisfeitas, municipalmente, ou na sua impossibilidade, encaminhadas para as entidades públicas, mais competentes. Paralelamente a estas iniciativas, e porque cada vez mais os municípios para se auto-financiarem necessitam de registar nos concelhos níveis substanciais de desenvolvimento económico sobre o qual possam tributar, começam a surgir estratégias de comunicação de âmbito e amplitude extra-municipais, quer para apelar ao investimento financeiro, quer para atrair população a fixar residência nos concelhos. Os objectivos subjacentes a estas iniciativas são mais que evidentes - se através de uma actividade sócio-económica substancial o município se auto-financia por intermédio de uma tributação fiscal (taxas municipais), uma densidade populacional elevada é importante para angariar maiores transferências financeiras da Administração Central (através do Fundo de Equilíbrio Financeiro

- F.E.F.<sup>13</sup>) e para suportar um desenvolvimento local equilibrado.

Por tudo o que foi referido há, todavia, que ressaltar que estes fenómenos não têm sido tão lineares no nosso País como pôde ter ficado subentendido no que foi lido. Na realidade, existem vários ritmos de desenvolvimento local, de acordo com múltiplos factores. É o caso, entre outros, da distribuição geográfica das actividades económicas (que continuam a estar fixadas, sobretudo, nos meios urbanos e na faixa litoral) e dos fracos níveis de rendimento *per capita* associados a índices baixos de produtividade e de qualificação profissional, relacionados com sectores económicos tradicionais. A juntar a esta situação, está também, a falta de infraestruturas que ainda se verifica nalguns concelhos, para além de fenómenos demográficos que condicionam o volume de população activa. É o caso do envelhecimento e das migrações demográficas que se registam, essencialmente, nos locais menos desenvolvidos. Todos estes condicionalismos levam os municípios a adoptar uma série de condutas e dinâmicas político-administrativas

---

<sup>13</sup> -O Fundo de Equilíbrio Financeiro corresponde ao montante monetário do Orçamento Geral do Estado reservado aos municípios. Estas dotações financeiras anuais da Administração Central obedecem a vários critérios. O F.E.F. é repartido igualmente em 10% para todos os municípios, independentemente das suas especificidades e condicionalismos locais. Todavia, a distribuição dos restantes 90% depende de vários factores. Um deles, é o número de habitantes recenseados no concelho, factor decisivo que condiciona o volume das transferências em 45%.

Artigo 10º da Lei 1/87.

Assembleia da República - *Lei nº 1/87*. Lisboa, "Diário da República", Iª Série, (4), 6 de Janeiro de 1987, p. 37.

que vão desde a mais activa nos concelhos que apresentam um nível de desenvolvimento mais substancial, à mais passiva e rotineira. Esta última é, tipicamente, a atitude dos concelhos mais pobres que se refugiam num tipo de acção passiva, burocrática, centrada no curto prazo e na resposta a solicitações imediatas. Trata-se de uma atitude indiciática de um *deficit* de poder real onde tende a existir uma super-valorização dos mecanismos institucionais de tipo administrativo, em vez de acções de negociação e de relacionamento público com os parceiros locais com vista à concretização e ao planeamento político de um desenvolvimento local sustentado, centrado no médio e longo prazo<sup>14</sup>. Num contexto como este, as potencialidades da comunicação municipal são substancialmente desaproveitadas, visto que, enquanto prática, pode vir a enfermar dos mesmos problemas estruturais que existem a nível local. Como parece existir uma maior valorização da componente técnica e administrativa do aparelho municipal em detrimento da função política, a comunicação em vez de se assumir como um espaço público de mediação entre os municípios e as sociedades locais e vice-versa, arrisca-se a ser sistematicamente aproveitada pelos autarcas como um mero recurso técnico de legitimação municipal ou eleitoral através do qual eles resolvem os problemas locais a partir da sua rede de relações pessoais (isto é, individuais-privadas)<sup>15</sup>.

Esta reflexão sobre a influência que os constrangimentos municipais podem operar na natureza da comunicação municipal é importante para nós, porque permite ilustrar a diferença abissal entre o

---

<sup>14</sup> -Juan Mozicafreddo e outros - *Op. cit.*, p. 121-138.

<sup>15</sup> -*Idem*, p. 123 e ss.

“dever ser” e o “ser”, isto é, entre as estratégias de comunicação municipal concebidas numa perspectiva tipológica e as especificidades sócio-económicas, políticas e culturais concretas que cada concelho apresenta e que as podem condicionar. Cabe-nos concretizar, posteriormente, um estudo empírico que recenseie não só as práticas comunicacionais existentes numa amostra representativa dos municípios portugueses, como também analise as dinâmicas locais que as determinam em termos de género, estilo, continuidade, racionalidade, objetivos, ...

b) Factores de índole política.

As reestruturações registadas a nível administrativo pressupõem um novo ideal municipalista caracterizado por uma afirmação política das sociedades locais, de forma a que as populações possam decidir o seu próprio destino local e aceder, sem restrições de maior, a determinados recursos municipais, inter-municipais, nacionais e europeus. Esta situação pressupõe uma participação política civil, no sentido de se identificarem as necessidades colectivas locais e, publicamente, procurar encontrar-se as melhores soluções para as satisfazer. Referimo-nos, portanto, a um tipo de cultura política inscrita nas próprias dinâmicas locais e já não inserida, apenas, no âmbito de uma disciplina político-partidária. Neste contexto, ela está orientada, essencialmente, para os processos de tomada de decisões municipais, no sentido de as pressionar, criar ou condicionar. Esta nova cultura política vai originar um conjunto de expectativas locais que se vão concretizar num tipo de acção política municipal, virtualmente aberta à participação de todos, que deixa de se pautar, exclusivamente, pelos *timings* eleitorais.

Este tipo de cultura política activa pressupõe a existência no concelho de parceiros locais politicamente dinâmicos, que não sejam apenas político-partidários, mas também sociais. Paralelamente à actuação tradicional das associações recreativo-desportivo-culturais locais, no âmbito das quais ainda reside o capital sócio-político de boa parte dos autarcas<sup>16</sup>, começa a surgir, progressivamente, nos concelhos, sobretudo, nos do norte do País<sup>17</sup>, um “neo-corporativismo”, que se assume como a expressão desta nova realidade política a partir das sociedades civis locais. Este fenómeno é pautado por um crescimento de um novo tipo de associativismo quer sócio-económico, de desenvolvimento regional, quer de índole cívica e empresarial, caracterizado, essencialmente, por uma atitude centrada no planeamento estratégico a médio e a longo prazo. Neste âmbito, para além da promoção e concretização dos valores democráticos locais, consideramos que a comunicação municipal ganha uma importância crescente como suporte de difusão, diálogo, controvérsia e reflexão de todas estas interacções que, frequentemente, ultrapassam as fronteiras geográficas dos concelhos para se inscrever num âmbito mais regional e, por vezes, inter-regional<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> - *Ibidem*, p.38 e ss.

<sup>17</sup> - Manuel Braga da Cruz - *Op. cit.*, p. 848-850.

<sup>18</sup> - Essa inter-regionalidade é por vezes, transfronteiriça e chega mesmo a ultrapassar as fronteiras dos Estados-Nação. Trata-se de uma forma de congregar esforços perante situações regionais semelhantes, no sentido de resolver problemas locais comuns, usufruir de programas de desenvolvimento local, promovidos quer por Portugal, quer pela C.E. (é o caso, por exemplo dos programas INTERREG I e II), e, de uma forma

Mais uma vez, no âmbito do nosso trabalho, temos de salientar algumas ressalvas em relação a esta situação. Como já referimos antes, existem múltiplas velocidades de desenvolvimento local e as práticas sócio-políticas municipais reflectem estes ritmos. Deste modo, nem todos os municípios são caracterizados por uma dinâmica política democraticamente participativa, através de uma cultura política activa. Na nossa opinião, esta situação resulta de três variáveis: 1ª) nível de subdesenvolvimento local que ainda se verifica numa parte substancial do nosso País; 2ª) tipo de acções e dinâmicas políticas existentes (fortemente localistas e inscritas num quadro de interacções tradicionais); 3ª) especificidade da cultura municipalista, condicionada por uma mentalidade local passiva e pouco participativa.

1ª) O subdesenvolvimento local, não só em termos de infra-estruturas, mas também de actividades e potencialidades sócio-económicas locais, vai revestir a acção municipal de uma natureza mais administrativa que política, eminentemente assistencialista e tecnicista centrada no curto-prazo, isto é, na satisfação de necessidades locais imediatas e prementes. Esta situação, obriga os municípios a optarem por um tipo de actividades essencialmente administrativas, protagonizadas unilateralmente pelo autarca e incompatíveis com um tipo de cultura política que

---

geral, reagir não só ao centralismo político-administrativo estatal, como também às disparidades sócio-económicas que geralmente, existem entre o sul e o norte, o litoral e o interior, e os meios rurais e os urbanos.

Miguel Nascimento - *Relatório de Estágio*, 2º Vol., Covilhã e Universidade da Beira Interior, Edição Policopiada, s.d., p. 2-7.

privilegie o diálogo, a reflexão e a participação pública nas decisões municipais. A comunicação reflecte este tecnicismo, através do tipo de temáticas abordadas. Estamos na fase mais elementar da comunicação municipal, centrada no discurso do autarca e na redacção artesanal dos boletins municipais em que existe uma obsessão por “mostrar a obra feita”. Estes são frequentemente editados com uma periodicidade sazonal que acompanha o ritmo das inaugurações. Como existe um centralismo municipal na figura do chefe autárquico, esta tendência também se verifica nas actividades comunicacionais: são os próprios autarcas que concebem e concretizam as iniciativas comunicacionais, ou na sua impossibilidade, não abdicam de uma acção de supervisão directa. O mesmo acontece com a redacção dos boletins municipais em que a organização editorial, gráfica e de distribuição gravita, exclusivamente, em função das suas opções e estratégias municipais<sup>19</sup>;

2ª) Outra condicionante que contribui para que a comunicação municipal não seja um suporte de interacções políticas públicas, prende-se com o facto desta se inscrever em fenómenos de legitimação, ritualização e reactualização de uma estrutura sócio-política de tipo tradicional. Em tal contexto, as estratégias de comunicação municipal tendem a actualizar uma estrutura sócio-local que gravita em torno da figura do autarca como “filho da região” e seu eminente representante. Este, como elite local, explora as sinergias, empatias e influências sociais que constituem o seu capital simbólico, adquirido noutros

---

<sup>19</sup> - Philippe Langenieux-Villard - *L'Information Municipale*. Paris, PUF, 1985, (Col. Que sais je?), p. 16.

domínios sociais, que não apenas o político. É o caso do localismo resultante da grande maioria dos autarcas residir e ter trabalhado no concelho onde presidem, o que pressupõe uma grande familiaridade e proximidade às realidades e valores locais<sup>20</sup>. Mas também da notabilidade profissional, resultante do facto de boa parte deles se integrar em categorias sócio-profissionais elevadas e do prestígio local que acumularam na direcção de associações locais, nomeadamente recreativo-desportivas<sup>21</sup>. As associações locais constituem um espaço de “neutralidade” partidária, gerador de sinergias e cumplicidades locais<sup>22</sup>.

Por tudo o que referimos, consideramos que a comunicação municipal, ao invés de estar inscrita num conjunto de dinâmicas locais críticas e participadas, contribui apenas para actualizar e transferir para a esfera institucional do município um *status quo* local que tem pouca relação com a génese das práticas municipais (políticas ou administrativas)<sup>23</sup>, ou se quisermos, para operar uma reprodução institucionalizada de estruturas sócio-locais dominantes;

3ª) A existência de uma comunicação municipal participativa resulta substancialmente, de uma cultura política activa e cívica. Esta cultura é incompatível com uma mentalidade municipalista passiva, desconfiada e subordinada por parte dos próprios cidadãos locais, sobretudo nalguns concelhos. Pensamos que este fenómeno - já com tradição na nossa cultura

---

<sup>20</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Op.cit.*, p. 24

<sup>21</sup> -*Idem*, p. 24.

<sup>22</sup> -*Ibidem*, p. 44-45.

<sup>23</sup> -Cf. 2.1.1- *Enquadramento institucional*.



política<sup>24</sup> -, resulta de uma crescente distanciação que as populações apresentam em relação aos políticos, bem como às “coisas e às causas públicas”. Esta situação resulta do facto de as populações sentirem que as actividades e as deliberações municipais reflectem cada vez menos as suas necessidades e expectativas, sendo permeadas por interesses pessoais e por jogos de permanência no poder. Tal como já referimos atrás, consideramos que num contexto como este, a comunicação municipal tende a assumir-se como um sistema de propaganda político-eleitoral, ou, se quisermos, como um conjunto de estratégias de Relações Públicas que têm por função ocultar os interesses pessoais dos autarcas, naturalizando-os e apresentando-os como se fossem unanimemente partilhados por todos<sup>25</sup>. A juntar a esta situação, encontramos ainda uma mentalidade política local subordinada e passiva que tende a supervalorizar a estrutura administrativa do município.

---

<sup>24</sup> -A propósito da desconfiança e do desinteresse pela política e pelos políticos enquanto fenómenos culturais, confirmam-se os interessantes artigos de Vasco Pulido Valente sobre o contexto político subjacente ao assassinato do rei D. Carlos e do seu filho Dom Luís Filipe, e sobre a popularidade do PSD e do então primeiro ministro, Aníbal Cavaco Silva.

Vasco Pulido Valente- «Cavaco: Retrato de um Português Muito Conhecido» in *Independente*. Lisboa, Independente, (522), 15 de Maio de 1998, p. 53-59 (suplemento comemorativo dos 10 anos).

Vasco Pulido Valente - *Idem*, p. 181-188.

<sup>25</sup> -O contexto em que empregamos os conceitos Publicidade e Relações Públicas, é o que foi utilizado por Jurgen Habermas no livro “Mudança Estrutural da Esfera Pública...” (1962). Assim, a publicidade corresponderia à natureza pública das interlocuções de actores sociais que se reúnem publicamente

c) Factores sócio-culturais

Já concluímos que é possível articular um tipo de comunicação simbólica em torno da peculiaridade do município enquanto autarquia local. Também nesta área se têm vindo a registar alterações substanciais, na medida em que a comunicação municipal está progressivamente a assentar mais sobre um tipo de cultura de amplitude regional, do que exclusivamente municipal. Ao bairrismo e ao localismo municipal como culturas locais, aparece agora o regionalismo. Esta situação está inscrita em fenómenos sociais, no âmbito dos quais, alguns municípios procuram assumir-se como alavancas de desenvolvimento regional, inscrevendo-se, por isso, em lutas simbólicas com vista à obtenção de recursos, não só para os concelhos que representam mas também para as regiões onde estão integrados. Nesta medida, a comunicação simbólica municipal é constituída por um tipo de estratégias que, ao invés de se caracterizarem pela construção e pelo culto ideológico de uma “clausura” espacial, que actualiza os ideais da autosuficiência e da autodeterminação autárquicos, tende, antes, a inscrever-se em fenómenos de cosmopolitismo ideológico que, transfiguradamente,

---

para, pública e intersubjectivamente, reflectirem e intervirem em assuntos de índole municipal. Por sua vez, as Relações Públicas corresponderiam já a uma desvirtuação do princípio da publicidade. Neste contexto, assumir-se-iam como todas as modalidades comunicacionais de índole estratégica, através das quais, determinados actores sociais procuram legitimar publicamente determinadas pretensões locais unilateralmente concebidas, independentemente da sua relevância ou irrelevância públicas. Nesta perspectiva, integramos as Relações Públicas no domínio da manipulação.

Jürgen Habermas- *Op. cit.*, p.110-142 e 213-274.

nada mais significam que a necessidade de abertura do concelho e da região a círculos sócio-económicos mais amplos. Esta situação leva à exploração cada vez mais frequente, da comunicação municipal com vista à concretização e à harmonização simbólica de identidades locais coexistentes.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> -É neste tipo de cultura municipal muito mais cosmopolita, inscrito numa nova mentalidade de conceber as autarquias locais, que se integram algumas concepções da sociologia do desenvolvimento, da economia regional e do *marketing* estratégico para as cidades.

A este propósito cf: Philip Kotler e outros - *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*. New York, The Free Press, 1993, 388 p.

Sobre as dinâmicas sócio-simbólicas subjacentes às identidades regionais: Pierre Bourdieu- *Op. cit.*, p. 107-133.



## 2

# ELEMENTOS CONSTITUINTES DAS ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO MUNICIPAL

Já referimos que a comunicação municipal é constituída por um conjunto global e coerente de actividades comunicacionais contínuas e interdependentes entre si, que visa solucionar problemas municipais concretos. A natureza e a pertinência destas acções não são porém, arbitrárias, dependendo, essencialmente, de três factores: do tipo de município, nomeadamente das características que possui e da natureza das suas actividades, bem como dos objectivos que visa prosseguir e dos recursos que pode mobilizar; dos meios de comunicação existentes no concelho, ou que nele podem ser articulados para concretizar comunicacionalmente esses objectivos e dos munícipes, sobretudo das suas atitudes, expectativas, disponibilidades e valores em relação aos objectivos municipais. A correlação destas três variáveis vai traduzir-se num problema de acção municipal que poderá ser ou não, solucionado comunicacionalmente através de estratégias adequadas e contínuas<sup>27</sup>.

Neste capítulo vamos identificar os módulos constituintes das acções de comunicação municipal, que são responsáveis pela sua especificidade: os municípios, os meios de comunicação social e a população, enquanto público municipal.

---

<sup>27</sup> -A propósito da comunicação municipal enquanto estratégia de comunicação, cf. Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Op cit.*,p. 41-86.

## **2.1 - Génese autárquica dos municípios**

Enquanto categoria específica de autarquia local, designamos os municípios como comunidades sociais inseridas num determinado espaço territorial. Estas comunidades visam a satisfação dos seus próprios interesses e necessidades colectivas. Os municípios são entidades que resultam das relações de vizinhança que se geram nas populações, isto é, da vida em colectividade nos locais (daí o seu carácter público) e são constituídos por órgãos representativos dos respectivos habitantes<sup>28</sup>. Assim, devem ser entendidos não só como categorias administrativas, mas também como formas específicas de organização sócio-política das populações municipais residentes em determinadas áreas geográficas.

Enquanto autarquia local, os municípios são caracterizados por quatro elementos constituintes<sup>29</sup>: o território, o agregado populacional, os interesses colectivos e os órgãos representativos da população. Na nossa opinião, são estes elementos que permitem logo *a priori*, determinar, tipologicamente, a natureza da acção municipal, e, conseqüentemente, da comunicação, independentemente das especificidades que esta posteriormente, poderá revestir-se na prática. Passemos à sua análise:

### a) O território.

Doutrinariamente, o município distingue-se do distrito ou da freguesia, pelo facto de o concelho ser

---

<sup>28</sup> -Marcelo Caetano - *Manual de Direito Administrativo*. 7ª Ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1965, p. 410-411; Freitas do Amaral - *Código de Direito Administrativo*, 2º Ed., 1º vol., Coimbra, Almedina,1994,p.417.

<sup>29</sup> -Freitas do Amaral - *Idem*, p. 419 e ss.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

uma base territorial distinta da circunscrição distrital ou da paróquia, respectivamente<sup>30</sup>.

O território concelhio permite definir a respectiva população e também o conjunto de potencialidades e constrangimentos que podem existir, localmente, sob o ponto de vista de recursos. Tal situação vai dar origem a uma série de interacções sócio-locais específicas, resultantes de necessidades, expectativas e interesses colectivos definidos pública e politicamente e que vão ser prosseguidos e mediados, institucionalmente, pelo município.

Paralelamente, o território também condiciona o domínio e a amplitude das actividades municipais ao estabelecer as fronteiras do que está para lá dessas acções. A delimitação dos limites concelhios implica um reconhecimento pelos órgãos de soberania, de uma determinada área geográfica no interior da qual, um determinado município é a única instituição a exercer uma determinada acção local revestida de uma determinada natureza político-administrativa. As fronteiras territoriais permitem assim delimitar a amplitude das competências internas dos municípios. Estas competências são caracterizadas por meios de actuação, traduzidos sobre a forma de poderes jurídicos e de recursos transferidos e delimitados pela Administração Central. É através das competências que os municípios detêm um conjunto de meios para assegurar, e até mesmo para impor, uma acção local que tem por finalidade a concretização dos interesses públicos.

Todavia, é de salientar que estas fronteiras territoriais, no interior das quais o município se assume como uma estrutura de poder local, embora geograficamente estáveis, são, porém, socialmente

---

<sup>30</sup> -Freitas do Amaral- *Ibidem*, p. 452 e ss.

maleáveis. Apesar de constituírem um quadro formal de critérios de referência para a actuação de um poder municipal dentro de um conjunto específico de limites, é certo também, que, para lá dele, é possível concretizar, dentro de certos parâmetros, uma actuação negociada no âmbito da qual, o município procura angariar, informalmente, mais meios para concretizar com mais eficácia, determinados objectivos públicos locais<sup>31</sup>. O sucesso destas acções depende, sobretudo, do capital social e simbólico do autarca enquanto elite e da sua capacidade para mobilizar toda uma rede de contactos pessoais de abrangência extra-local. Trata-se de uma situação que dá origem a que a Administração Central se constitua como uma estrutura multifacetada e labiríntica que, em termos de transferências de recursos, possibilita o estabelecimento de negociações e de contactos informais que ultrapassam até certo limite, os princípios formais da lei. Estas negociações nem sempre estão acessíveis a todos os autarcas, porque dependem, em grande parte, das cumplicidades de natureza político-partidária de que eles são capazes de mobilizar.

O território não delimita somente uma área territorial de intervenção municipal, no âmbito da qual o município é a única entidade local detentora de um conjunto de poderes para desenvolver uma actividade específica. Essa é uma concepção exógena do espaço municipal, cujo critério está relacionado, principalmente, com o reconhecimento externo das competências do município a partir de uma determinada circunscrição territorial de referência. Endogenamente, isto é, no interior do

---

<sup>31</sup> -Fernando Ruivo - «Um Estado Labiríntico: a Propósito das Relações entre Poder Central e Poder Local», in: Centro de Estudos Sociais (Org.) - *Análise Social*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais (25/26), 1988, p. 191 e ss.



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

próprio concelho, também é possível caracterizar o território municipal. Tal caracterização implica, porém, distinguir as áreas de intervenção do município inseridas num espaço público local, de todas as outras que estão excluídas dessas acções, por se encontrarem inseridas num espaço privado, concebido como o domínio dos interesses privados locais<sup>32</sup>.

A separação entre público e privado implica recensear as necessidades e os interesses públicos das comunidades locais que as actividades do município vão satisfazer. Estas actividades são concretizadas por aquilo que, doutrinariamente, designamos por atribuições<sup>33</sup>, que não são mais do que actividades administrativas públicas (serviços municipais ou municipalizados), cuja concepção deveria ser ratificada pelos cidadãos politicamente activos do concelho para seu usufruto próprio ou de terceiros. A estrutura de atribuições de um concelho traduz, quanto a nós, o índice dessa delimitação territorial onde se estabelece a fronteira entre um espaço público de intervenção municipal (no qual, teoricamente, deveria estar subjacente a defesa dos interesses colectivos) e uma esfera do privado, palco de todas interacções locais que visam satisfazer interesses privados e que estão fora do domínio da autoridade pública.

Do ponto de vista comunicacional, o território é importante por duas razões:

1ª) Ao delimitarem-se as fronteiras da acção dos municípios a partir de um espaço público de intervenção, define-se a natureza da comunicação municipal, que passa a estar permanentemente associada

---

<sup>32</sup> -Jürgen Habermas- *Op. cit.*,p. 27-42.

<sup>33</sup> -Freitas do Amaral - *Op. cit.* p. 472-474.

a interacções locais de âmbito público, independentemente destas serem de tipo político ou administrativo. Tal como já atrás referimos, relembramos que a comunicação municipal numa perspectiva política visa facilitar a participação pública das sociedades locais nos assuntos municipais. Por sua vez, numa vertente administrativa, tem por objectivo contribuir para que as populações municipais concretizem determinados comportamentos públicos, considerados estrategicamente importantes pela estrutura administrativa dos municípios;

2ª) Paralelamente, o território enquanto espaço físico, vai também condicionar a amplitude da comunicação municipal, com todas as implicações que tal situação tecnicamente apresenta, no que diz respeito à selecção e à operacionalização dos meios de comunicação mais adequados e à difusão das mensagens municipais.

b) O agregado populacional.

A acção municipal só pode ser concebida, publicamente, no sentido de estar directamente relacionada com os interesses e as necessidades colectivas das sociedades locais. Deste modo, o agregado populacional do município é constituído por indivíduos que, numa perspectiva ideal, deveriam interagir entre si numa esfera pública de forma a defenderem os seus interesses, desde que estes não sejam privados e extra-concelhios, isto é, sejam pública e localmente relevantes.

Na nossa opinião, é possível distinguir a população municipal segundo duas categorias diferentes, relacionadas com as actividades municipais: pelos munícipes, quando a acção do município é de natureza política, e pelos utentes, quando é administrativa (isto é, concretizada por serviços públicos municipais). Os munícipes são todos os cidadãos locais que concretizam

uma participação política local numa perspectiva de debate e de troca de ideias relacionada com problemas que são de índole pública, isto é, que resultam, exclusivamente, da vivência dos cidadãos numa comunidade local<sup>34</sup>. Esta

---

<sup>34</sup> - Classicamente, esta acção é intersubjectiva e segundo o ideal de *autárquia*, só poderia ser concretizada, politicamente, de duas maneiras: através de uma *praxis*, constituída por actividades guerreiras e desportivas e por uma *lexis*, isto é, pela palavra, não só através da conversação, como também da deliberação, sob a forma de conselho ou tribunal.

Nesta perspectiva, a génese estrutural da acção política municipal comporta, já por si, o recurso à comunicação. Esta é caracterizada por uma argumentação, não constringedora nem sequer estratégica, onde se trocam ideias a propósito de necessidades e problemas colectivos de índole local. O objectivo é sempre a concretização dos ideais autárquicos de autosuficiência e autodeterminação. Neste contexto, a comunicação está associada a uma acção política concretizada numa esfera pública, oposta a uma esfera privada, a área dos interesses particulares. É pela comunicação política que se concretiza o laço de união de qualquer sociedade civil.

Bragança de Miranda afirma que esta relação entre comunicação, política e público é importante, pois na modernidade, com a imposição estratégica de interesses privados nas esferas públicas, assistimos progressivamente, como que a uma “invasão” do silêncio no domínio da política e se quisermos, no da palavra. Através deste fenómeno a *lexis* passa a perder a sua racionalidade pública, por meio da qual os processos de consenso deixam de ser concretizados através de evidências, para passar a ser implementada através de uma “racionalidade” dogmática e estratégica, por meio de aclamações. Assistimos então, a um paradoxo: por um lado a política é fundada na comunicação; pelo outro, será precisamente a comunicação “silenciosa” que será responsável pela sua destruição. Bragança de Miranda - «Violência e Silêncio: Reflexões em Torno da Fundação da Política», in: Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens (Org.) - *Revista de Comunicação Linguagens*. Lisboa, Ed. Cosmos,(17/18),1992, p. 103-110.

Jürgen Habermas- *Idem*, p. 13 -17.

interacção que, idealmente, se pretende contínua e participativa e não concretizada apenas nos períodos eleitorais, desenrola-se num espaço público específico ao qual, em princípio, todos podem ter acesso. Na nossa opinião, os ideais democráticos traduzem bem esse espírito, através da possibilidade dada aos cidadãos locais, não só de participarem na acção política, mas também através dela, assegurarem-se que é distinta dos negócios privados locais. É na participação política que se vão recensear os problemas públicos locais e quais os que apresentam uma prioridade de resolução sobre outros.

As acções políticas municipais, apesar de serem, idealmente, acessíveis a todos, na prática tal situação é difícil de se verificar. Na realidade, existem nos concelhos actores sociais, politicamente activos e passivos, conforme a participação nos assuntos políticos municipais é continua, sazonal, ocasional ou até mesmo nula. Os munícipes politicamente passivos são todos aqueles que, por não possuírem suficiente capital político<sup>35</sup> para se inscreverem nas lutas políticas quotidianas, têm tendência a remeter-se a um “anomismo” político, desinteressando-se da política ou não tendo outra solução, senão aderir às propostas

---

<sup>35</sup>- Por capital político entendemos o conjunto de habilitações que permitem a um actor social participar na política.

Para além de um estatuto próprio, como por exemplo, estar recenseado no concelho onde vai exercer a acção política e apresentar uma idade superior a 17 anos, o capital político é igualmente constituído por habilitações sociais e simbólicas específicas (prestígio, familiaridade social, nível social, económico e cultural elevado, etc.) que se assumem como requisitos importantes para poder participar activamente, com um mínimo de sucesso, na política.

A este propósito cf Pierre Bourdieu- *Op cit.*,p. 190-197.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

políticas existentes nos concelhos e que reflectem a correlação de forças políticas existentes. Neste contexto, são munícipes, que tendencialmente, se limitam a concretizar uma acção política por altura dos períodos eleitorais. Para além destes, há ainda, os que estatutariamente estão interditados, *a priori*, de poderem desenvolver qualquer actividade política: é o caso das crianças e dos jovens com idade inferior a 18 anos e de todos os que não estão recenseados nos concelhos;

Para além dos munícipes, a população municipal é também constituída por utentes, que não são mais do que os consumidores dos serviços administrativos do município (serviços públicos municipais ou municipalizados). Se em relação aos munícipes o que estava em jogo eram os valores da participação cívica, em relação aos utentes são os da eficácia administrativa. A acção política define quais as prioridades na distribuição dos recursos locais, enquanto que a eficácia administrativa diz respeito à forma técnica adequada como esta distribuição deve ser concretizada, não só em relação às necessidades e expectativas colectivas, mas também ao tipo e à natureza dos segmentos das populações municipais que as apresentam.

À semelhança da acção política, também podemos distinguir no local utentes administrativamente activos e utentes administrativamente passivos. Os activos são aqueles que podem participar na parametrização dos serviços municipais de acordo com as necessidades públicas. Por sua vez, os utentes administrativamente passivos são todos aqueles que se limitam a consumi-los. Neste contexto, paralelamente à acção política em que a comunicação municipal se assume como um suporte através do qual se pode concretizar uma determinada participação cívica, a sua importância também está presente na área administrativa. Na

realidade, não só se constitui como um meio de divulgação ou de sensibilização dos utentes para o consumo de determinados serviços públicos municipais, como também pode ser a esfera na qual se desenvolvem interacções entre estes e o próprio município, com o objectivo de contribuir para o aperfeiçoamento das suas actividades. Esta situação verifica-se não só em nome de um aumento da eficácia do aparelho administrativo mas também de uma fiscalização por parte de todos - munícipes e utentes, - porque este não existe para satisfazer, apenas, os interesses privados de alguns;

c) Os interesses comuns.

Publicamente identificados pelas populações municipais, servem de fundamento às actividades do município enquanto autarquia local. Os interesses locais são distintos dos interesses privados. Estes são apenas necessidades pessoais sentidas localmente, enquanto que os interesses locais não resultam de uma mera soma de interesses pessoais, mas de necessidades que só são sentidas localmente pela vivência em comunidade.

Para percebermos, com rigor, a distinção entre interesses colectivos e particulares é necessário recorrermos à filosofia aristotélica<sup>36</sup>. Os ideais autárquicos de autodeterminação e de autosuficiência, sempre foram valores subjacentes à filosofia helénica. Em Aristóteles, estes valores que constituem o ideal de Felicidade, só podem ser atingidos, colectivamente, no âmbito de uma esfera pública, a *polis* e através da argumentação. As razões para tal concepção encontram-se no facto de estar na natureza dos homens

---

<sup>36</sup> -Cf a este propósito, entre outros autores, André Cresson - *Aristóteles*. Lisboa, Edições 70, s.d., (Col. Biblioteca Básica de Filosofia, 10), 110 p.

agregarem-se espontaneamente em comunidades, isto é, serem pessoas colectivas, no sentido de serem sociais. Como o seu destino, enquanto causa final, reside na concretização das suas próprias felicidades autárquicas, estas só poderão ser alcançadas no âmbito da colectividade através de uma acção que defenda o interesse de todos, ou seja, por meio da actividade política. Neste contexto, os homens podem nascer como homens, mas só podem realizar, plenamente, a sua humanidade autárquica como cidadãos, isto é, como indivíduos que participam e contribuem para a resolução dos assuntos da colectividade. Assim, consideramos as necessidades colectivas e o interesse público como uma sublimação das necessidades e dos interesses pessoais. Estes ficam remetidos para o domínio do não político, para a esfera do *oikos*, a área de todas as outras dimensões consideradas não essencialmente humanas: é o caso da subsistência, cujas actividades Aristóteles inseria no domínio da economia, e é o caso da “reprodutibilidade”, integrada na esfera da intimidade ou da sexualidade<sup>37</sup>.

De tudo isto surge um problema: como se pode ter a certeza de que são os interesses colectivos que são concretizados na acção política, já que um indivíduo pode estar a defender, involuntariamente, os seus interesses particulares, plenamente convencido de que são os da colectividade? A resposta a esta questão só pode surgir a partir de uma evidência. A política é a concretização de uma racionalidade. Como a razão constitui a essência dos homens, o seu exercício, sem constrangimentos sociais de qualquer tipo (o que quanto a nós, constitui uma pura utopia) só pode ter como único resultado a defesa e o interesse de todos. Neste

---

<sup>37</sup> -Jürgen Habermas- *Op. cit.*, p. 13-16.

contexto, podem existir múltiplos condicionalismos geográficos que irão dar origem a várias formas de conceber, organizar e administrar as comunidades locais, no fundo, diferentes maneiras de satisfazer, politicamente, as necessidades e os interesses colectivos. Todavia, a racionalidade que está subjacente a essas práticas, se foi concretizada sem constrangimentos sociais de qualquer tipo, vai determinar que as necessidades e os interesses sejam, imperiosamente satisfeitos, da forma mais justa possível, isto é, a mais autárquica para todos.

No âmbito da definição de prioridades e da satisfação dos interesses colectivos, a comunicação municipal reveste-se de um papel fulcral ao assumir-se como um *medium* que permite aos cidadãos participarem livremente nas deliberações municipais e assegurarem-se de que estas são as mais adequadas à defesa dos interesses públicos locais. Nesta medida, tal como já referimos antes, a comunicação municipal deve não só ter uma abrangência que consiga atingir a globalidade das sociedades locais, como também deve ser interactiva, no sentido de permitir a difusão das opiniões públicas. Estas, teoricamente, deveriam determinar quer as deliberações políticas, quer a forma como os serviços públicos são concretizados pelos municípios.

d) Os órgãos representativos.

Os municípios, como autarquias locais, são institucionalmente constituídos por órgãos representativos das populações, cujos membros são eleitos por elas. No nosso País, estes órgãos são o Presidente da Câmara Municipal, a Câmara Municipal



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

e a Assembleia Municipal<sup>38</sup>. Recentemente, existia também o Conselho Municipal, um organismo de natureza consultiva, constituído de modo a garantir a representação das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da área do concelho. A propósito do enquadramento institucional dos municípios, voltaremos a este assunto adiante<sup>39</sup>.

Devemos ainda salientar que, para além destes órgãos, poderão existir outros organismos que, informalmente, também podem ser representativos das dinâmicas locais. Este “corporativismo” é importante, pois, através dele, as populações podem desenvolver um tipo de intervenção pública nos concelhos (política ou administrativa) complementar à estrutura institucional do município. Para além das associações recreativo-desportivo-culturais tradicionais, que pautam a sua acção por um imediatismo reivindicativo<sup>40</sup>, e dos partidos políticos, cuja actividade local se caracteriza frequentemente por estratégias extra-municipais, existem nalguns concelhos, outros organismos com diferentes pretensões de intervenção municipal. É o caso, por exemplo, das associações cívicas, empresariais e profissionais, que possuem expectativas e interesses municipais que podem implicar um desenvolvimento local concertado, impossível de se concretizar sem a participação das próprias populações.

Por fim, consideramos ainda, que a própria comunicação social local, independente ou controlada pelo município, também se pode assumir informalmente

---

<sup>38</sup> -A este propósito, cf Freitas do Amaral - *Op. cit.*, p. 480-482.

<sup>39</sup> -Cf 2.1.1- *Enquadramento institucional*.

<sup>40</sup> -Juan Mozzicafredo e outros - *Op. cit.*, p. 45 e ss.

como um “órgão” representativo dos interesses e expectativas colectivos, ao permitir que as sociedades civis os exprimam enquanto opiniões públicas municipais.

### **2.1.1 - Enquadramento institucional**

Para além do enquadramento dos municípios como autarquias locais, existe a sua classificação jurídica<sup>41</sup>, sendo esta, de dois tipos: do ponto de vista da dimensão e da importância dos municípios e do ponto de vista institucional no que diz respeito aos órgãos que os compõem.

A dimensão dos municípios resulta do agregado populacional e da sua distribuição geográfica no território concelhio. Deste modo, os concelhos podem ser urbanos ou rurais, uma distinção sociologicamente pobre que não reflecte, nem as actividades sócio-profissionais, nem os estilos e hábitos de vida das populações municipais, mas apenas a concentração ou a dispersão destas nas circunscrições concelhias. Assim, os concelhos rurais são aqueles que apresentam uma maior dispersão populacional e os urbanos uma maior concentração. Para além destes, existem também os municípios mistos que apresentam uma concentração populacional intermédia. Esta classificação é complementada também com uma distinção dos municípios em ordens (1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>). Mais uma vez, subjacente a esta categorização, estão critérios jurídicos que não só têm a ver com o número total de habitantes, mas também com a sua capacidade económica e financeira, avaliada indirectamente em função do montante de impostos que pagam. A par desta

---

<sup>41</sup> -cf Freitas do Amaral- *Idem*, p. 479-461 e 490-501.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

categorização, é de considerar também o estatuto de “grande cidade”, para os municípios de Lisboa e do Porto.

A dimensão dos municípios tem implicações na comunicação municipal, na medida em que vai impor a utilização de meios de comunicação específicos, adequados à distribuição geográfica e às densidades populacionais que os concelhos apresentam .

Passemos, agora, ao enquadramento dos municípios em termos institucionais. Este é caracterizado pelos órgãos que os compõem e que são representativos das populações municipais. Tal como já referimos atrás, qualquer município português necessita, obrigatoriamente, de ser constituído por uma Assembleia Municipal, uma Câmara Municipal e um Presidente da Câmara Municipal. Porém, o que distingue os municípios uns dos outros, é precisamente a composição desses órgãos. Esta composição pode diferir de concelho para concelho não só em termos de quadrantes político-ideológicos que reflectem, sobretudo, as relações de forças político-partidárias existentes nos concelhos, como também do número de membros eleitos que integra esses órgãos<sup>42</sup>.

Os organismos municipais estão definidos segundo dois critérios distintos de actuação e que têm influência

---

<sup>42</sup> -O número de membros eleitos, quer para a Assembleia Municipal, quer para a Câmara Municipal, depende da dimensão do município em termos do número de habitantes e do de Juntas de Freguesia existentes no concelho.

Cf artigos 31º , 44º e 45º , respectivamente do Decreto-Lei 100/84.

Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna - *Decreto-Lei 100/84*. Lisboa, “Diário da República”, Iª Série, (75), 29 de Março de 1984, p. 1048 e 1051.

na natureza das acções de comunicação municipal: o princípio da eficácia e o princípio da democracia<sup>43</sup>.

a) O princípio da eficácia.

Constitui o conjunto de valores subjacentes à actuação dos serviços administrativos do município. Pautado por uma racionalidade técnica e processual, está inerente às estruturas não políticas do município, como é o caso das Câmaras Municipais. Estas são constituídas por departamentos, divisões, secções ou repartições que concretizam diariamente actividades com o objectivo de satisfazer o mais eficazmente possível as necessidades colectivas locais.

O princípio da eficácia é imanente à estrutura administrativa do município, organizada de uma forma autónoma e flexível, onde as unidades funcionais reflectem as missões de carácter permanente (atribuições municipais) perseguidas pelo município, independentemente dos critérios políticos que lhes possam estar subjacentes<sup>44</sup>.

A utilidade que a comunicação pode ter na estrutura administrativa dos municípios, reside no facto de se poder assumir como um recurso técnico para a concretização eficaz dos serviços públicos municipais ou municipalizados. Os municípios não hesitarão em recorrer a ela, desde que existam fortes probabilidades de contribuir para a resolução de problemas municipais específicos;

---

<sup>43</sup> -Marcelo Caetano - *Op. cit.*, p. 411.

<sup>44</sup> -Carlos Morais Gaio e outros - *Organização de Serviços Municipais*. S.l., Ed. Comissão de Coordenação da Região Norte - Divisão de Estudos e Organização dos Recursos Locais, 1986, p. 15-23.

b) O princípio da democracia.

Se o princípio da eficácia está relacionado com os órgãos administrativos do município, o da democracia está com os políticos. Os órgãos políticos desenvolvem uma acção que tem por função determinar quais as necessidades colectivas que devem ser satisfeitas administrativamente. Ao contrário do princípio da eficácia, em que o que está em jogo é a concretização processual de uma acção administrativa, no princípio da democracia é a discussão e a reflexão pública, não só, sobre o que deve consistir os serviços públicos municipais, como também quais os que têm prioridade sobre outros.

Subjacente ao princípio da eficácia e da democracia podemos estabelecer dois tipos de racionalidade<sup>45</sup>: a que faz um uso público da razão, ligada ao princípio da democracia, e a que concretiza um uso privado da razão, relacionada com o princípio da eficácia através

---

<sup>45</sup> -No nosso trabalho utilizamos o termo racionalidade tal como foi utilizado por Jürgem Habermas no livro “Teoria do Agir Comunicacional” (1981).

A racionalidade está directamente relacionada com a produção de conhecimento. Porém, distingue-se dele, pela forma como os sujeitos são capazes de o aplicar ou de o discursivizar. Nesta medida, a racionalidade refere-se à forma como se utiliza o conhecimento e às pretensões que estão subjacentes à sua aplicação, que podem ser criticadas ou defendidas, isto é, fundamentadas. É precisamente esta a base da racionalidade: a possibilidade de uma asserção ou de uma conduta poder ser criticada.

Jürgem Habermas- *Theorie de l'Agir Communicationnel*, 1º vol. Paris, Fayard, 1987, (col. L'Espace du Politique), p. 24-25.

da burocracia e da técnica<sup>46</sup>. O princípio da democracia deve estar subordinado àquilo que designamos por publicidade, concebida esta, não só como a obrigatoriedade de tornar pública uma deliberação municipal, mas também pelo facto desta ser pública *per si*, isto é, de só existir a partir do momento em que ela resultou da participação de todos e reflecte consensualmente, o interesse colectivo.

A contrastar com esta situação, existe o uso privado da razão. Este é, por natureza, um uso processual e instrumental que diz respeito à utilização do conhecimento por aqueles que ocupam determinados cargos onde não é permitido discutir e reflectir, mas concretizar uma actividade e obedecer o mais eficazmente. Se no uso público da razão é a pertinência pública de uma deliberação que está em discussão, no uso privado é a eficácia de como ela é concretizada, enquanto actividade municipal, que está em causa.

Se cruzarmos o princípio da eficácia e o da democracia, com o uso público e privado da razão, veremos que estes conceitos estão mais adequados à actuação de alguns órgãos do município. Concluiremos assim, que os “fóruns” políticos do município, que concretizam o princípio da democracia, farão tendencialmente um uso público da razão. Estamos a referir-mo-nos à Assembleia Municipal e ao Presidente da Câmara Municipal e seus vereadores.

A Assembleia municipal apesar de não concretizar uma acção política contínua<sup>47</sup>, as suas múltiplas funções são de tipo eleitoral, quando ratifica os resultados

---

<sup>46</sup> -Uso público e privado da razão são conceitos utilizados por Jürgen Habermas na “Mudança Estrutural da Esfera Pública”. Jürgen Habermas- *Op. cit.*,p. 126-142.

<sup>47</sup> -A Assembleia municipal reúne ordinariamente cinco vezes por ano: em Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Novembro

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

eleitorais, nomeando formalmente o cidadão que desempenhará o cargo de Presidente da Câmara Municipal e moderadora, quando lhe fiscaliza a actuação, pugnando para que permaneça a orientação política aprovada nos planos de actividades. Outro tipo de acção concretizado por este órgão, diz respeito à deliberação e ao estabelecimento das regras para a acção administrativa e financeira dos municípios<sup>48</sup>. Pensamos que as actividades desenvolvidas por este organismo ficam bastante aquém daquilo que poderíamos esperar de um colégio político deste tipo, nomeadamente em relação a um acompanhamento mais regular das actividades concretizadas pelos municípios.

No caso do Presidente da Câmara, as actividades deste órgão são permeadas pelo princípio da democracia, até porque, quem o integra é eleito pela população para defender os seus interesses locais. De salientar, todavia, que estas actividades não são exclusivamente de índole política, mas também administrativa. O Presidente da Câmara, para além de dar uma orientação política às actividades municipais, chefia também a Câmara Municipal, coordenando-a e superintendendo-a.

---

ou Dezembro. Isto não significa porém, que não possa funcionar, extraordinariamente, por sua iniciativa ou requerimento, sempre que tal for necessário. De qualquer forma, é de salientar que existe um órgão representativo do município, que não concretiza uma acção política contínua, em contraste com a actividade do Presidente da Câmara. É por isso que na sua génese, consideramos o poder municipal tendencialmente presidencialista.

Cf artigos 36º e 37º do Decreto-Lei 100/84.

Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna - *Op. Cit.*, p.1049.

<sup>48</sup> -Freitas do Amaral- *Op.cit.*, p. 492.

Como o Presidente da Câmara Municipal é um órgão representativo das populações municipais, cuja acção se rege pelo princípio da democracia, os valores que lhe estão subjacentes são os da publicidade. Deste modo, as suas actividades não só devem reflectir os interesses das populações, como também resultarem de uma participação destas nos assuntos municipais. A publicidade municipal vai permitir, portanto, uma participação local quer nas deliberações políticas, quer no aperfeiçoamento das atribuições municipais. Assim, a comunicação desenvolvida por este órgão municipal, deve articular-se não só em relação aos munícipes politicamente activos, enquanto cidadãos, como também em relação aos utentes administrativamente activos, enquanto “consumidores”. A deliberação municipal é politicamente ética se reflectir o interesse e as expectativas de todos os cidadãos locais que participaram activamente nela, discutindo-a, reflectindo-a e moldando-a. Por sua vez, a atribuição e as actividades municipais que a concretizam só são verdadeiramente públicas e eficazes se os utentes (para quem estas se destinam), tiverem a oportunidade de contribuírem para a sua concepção e parametrização.

Para lá da Assembleia Municipal e do Presidente, temos a Câmara Municipal, como um órgão executivo do município, independente das estruturas políticas que possam orientar a sua actividade. Os valores da Câmara Municipal, são os da eficácia, o que implica a constituição de serviços operativos permanentes (serviços públicos municipais ou municipalizados) e a contratação de funcionários que concretizem uma racionalidade privada, isto é, que sejam tecnicamente competentes, aptos e disciplinados, de forma a serem capazes de gerir e dirigir a concretização das actividades municipais, como se de uma empresa se tratasse. Se no princípio da democracia a comunicação



*Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal*

está ao serviço de uma publicidade, no da eficácia visa legitimar uma proposta de consumo municipal. Divulga quais os serviços públicos prestados pelo município e visa sensibilizar os utentes para a concretização de um tipo de consumo público de acordo com determinados objectivos municipais específicos.

É possível articular então o seguinte esquema (quadro 1):

	<b>Assembleia Municipal</b>	<b>Presidente da Câmara Municipal</b>	<b>Câmara Municipal</b>
<b>Princípios subjacentes</b>	P. da Democracia	P. da Democracia	P. da Eficácia
<b>Natureza da acção</b>	Deliberativa	Deliberativa/ /Executiva	Executiva
<b>Racionalidade</b>	Política e pública	Política e pública	Técnica e privada
<b>Tipo de acção</b>	Política (sazonal)	Política e Político-Administrativa (actividade contínua)	Administrativa (actividade contínua) -Serviço Público-
<b>Génese das actividades comunicacionais</b>	Informação (publicidade da deliberação); Comunicação como suporte de uma participação política.	Informação (publicidade da deliberação e da acção municipal); Comunicação como suporte de uma participação quer política, quer administrativa.	Informação: divulgação do que há e do que se faz. Comunicação: como fazer consumir, ou sensibilizar para determinado consumo?
<b>Públicos Alvo</b>	Municípes (politicamente activos)	Municípes e Uteses (administrativamente activos)	Uteses (administrativamente activos e passivos)

**Quadro 1: a estrutura institucional dos municípios e as suas implicações para as actividades comunicacionais.**

A comunicação municipal que está subjacente às actividades da Câmara Municipal é de natureza estratégica. Tem, apenas, por função, concretizar um conjunto de objectivos municipais, independentemente da relevância ou irrelevância pública que apresentem, na medida em que esta já deveria antes ter sido assegurada nos órgãos políticos do município. É apenas o carácter teleológico e unilateral do serviço público municipal que conta agora. Teleológico, devido ao carácter finalista dos serviços públicos municipais: satisfazer necessidades colectivas, independentemente do seu tipo. Unilateral, na medida em que a concretização técnica dos serviços públicos resulta somente do funcionamento do aparelho administrativo dos municípios. Assim, o contributo da comunicação municipal dever ser apenas concebido numa perspectiva de rendimento técnico: contribuir ou não, para que os utentes consumam os serviços municipais, de acordo com os objectivos previamente traçados pelos municípios.

De salientar, todavia, que este tipo de comunicação, também pode estar presente nos órgãos políticos municipais. As áreas do município são tudo, menos estanques e a política também pode ser concretizada estrategicamente. Passa, então, a ser pautada por uma racionalidade privada, na qual, o que está em jogo é a concretização eficaz de um conjunto de objectivos municipais cuja esfera de acção se estende à globalidade das sociedades civis. Nesta medida, a comunicação municipal ao invés de suportar a emergência de uma publicidade, no sentido de estimular e facilitar uma participação colectiva, caracteriza-se antes por uma série de acções de legitimação que visam “impor” publicamente pretensões municipais arbitrárias (isto é, cuja relevância tanto pode ser pública como privada).

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

A comunicação estratégica nas esferas políticas do município pode ser de dois tipos, de acordo com os actores sociais que as operacionalizam. Pode ser concretizada pelos próprios membros eleitos do município, ou por actores sociais para legitimarem determinados objectivos de amplitude local mas com implicações políticas. No caso dos representantes municipais, estes tendem a aproveitarem-se da posição institucional que ocupam para imporem publicamente e legitimarem comunicacionalmente, as suas pretensões privadas. De salientar, porém, que este tipo de comunicação estratégica pode não ser exclusivamente de amplitude local e para satisfazer os seus interesses pessoais. Frequentemente, é também utilizada pelos autarcas para concretizarem acções específicas que permitam posicionar o município mais favoravelmente, perante determinados públicos extra-locais. É o caso, por exemplo, da Administração Central ou da comunidade empresarial, ou ainda de outras edilidades, quando o município procura alcançar uma posição de liderança na região;

Paralelamente, a estas actividades concretizadas pelos próprios membros eleitos nos órgãos municipais, ou por delegação, através de especialistas da comunicação da sua inteira confiança, podemos assistir também a fenómenos semelhantes, mas protagonizados por actores sociais de origem local ou extra-local. Geralmente, apresentam interesses unilaterais mas socialmente globalizantes. É por isso que procuram pressionar informalmente (isto é, esquivando-se ao debate público) os representantes políticos dos órgãos do município porque sabem que estes desenvolvem uma actividade pública, no sentido de apresentar uma amplitude que se estende à globalidade das sociedades civis. São facilmente reconhecíveis: para além das associações recreativas e desportivas que

tradicionalmente integram a rede de complicitades e relações pessoais da maioria dos autarcas do nosso País, temos também os partidos políticos e alguns empresários locais ou extra-locais, nomeadamente do sector da construção civil<sup>49</sup>.

Designamos estas acções de comunicação de tipo estratégico, que visam legitimar politicamente pretensões arbitrárias, Relações Públicas Municipais. Neste contexto, utilizamos este termo destituído de toda a carga deontológica que estas actividades tradicionalmente possuem, a partir do trabalho de Ivy Lee<sup>50</sup>, o pioneiro mais famoso desta profissão.

---

<sup>49</sup> -Juan Mozzicafreddo, e outros - *Ibidem*, p. 134.

<sup>50</sup> -Considera-se que as Relações Públicas (R.P.) como prática profissional regular, começaram com Ivy Ledbetter Lee, um jornalista contratado para reabilitar a imagem do sector da indústria do carvão de antracite nos E.U.A.. Foi ele que formalizou os princípios operativos das Relações Públicas. Para que estes fossem eficazes, as R.P. tinham que ser concretizadas ao mais alto nível, isto é, com um espaço de manobra suficientemente amplo para influir activamente nas políticas das empresas. O segundo princípio, subjacente à actividade das RP, dizia respeito à necessidade de concretizar esta profissão dotando-a de valores deontológicos, como é caso da verdade: “o público e os jornalistas não podem ser enganados”, sempre foi a máxima mais famosa deste pioneiro das R.P.. O nosso enquadramento no que diz respeito às Relações Públicas, é totalmente diferente, na medida em que não podemos deixar de integrar a génese destas práticas no âmbito de fenómenos sócio-políticos da Modernidade, que resultaram da desintegração das esferas públicas sociais, nas quais se concretizava uma racionalidade comunicacional aberta à participação de todos, essa sim, dotada de verdade. Neste contexto, atribuímos no âmbito do nosso trabalho, à publicidade os princípios éticos e deontológicos que por tradição cabem

Habermas<sup>51</sup> considera que os consensos resultantes deste tipo de actividades, ao invés de constituírem uma opinião pública (que só pode ser atingida pela publicidade), se caracterizam por uma *opinião não pública*, no âmbito da qual os actores sociais, ao invés de questionarem e reflectirem intersubjectivamente os projectos políticos que são propostos, passam a consumi-los, aclamativamente, tendo por único critério de validade, já não a pertinência pública e o interesse colectivo, mas a necessidade e a conveniência particulares.

### **2.1.2 - Os municípios enquanto órgãos administrativos e políticos. Implicações para a comunicação**

Já salientámos que as acções municipais se podem agregar em duas áreas: na acção política e na administrativa. Ambas apresentam implicações específicas para a comunicação municipal, o que leva

---

às R.P, considerando estas como um conjunto de práticas comunicacionais manipulatórias, não deixando de serem, todavia, concretizadas com referência aos valores e aos ideais que norteavam as interacções comunicacionais das esferas públicas burguesas. Porém, daí a actualizá-los em cada acção comunicacional, como era o caso da publicidade, vai uma grande distância.

Herbert Lloyd e Peter Lloyd - *Relações Públicas, as Técnicas de Comunicação no Desenvolvimento da Empresa*. 2ª Ed. Lisboa, Editorial Presença, 1978 (Col. Biblioteca da Gestão Moderna, 6), p. 14-18.

Dennis L. Wilcox e outros - *Public Relations. Strategies and Tactics*. 3ª Ed. Nova Iorque, Harper Collins Publishers, 1992, p. 42-46.

Jürgen Habermas- *Op. cit.*, p.230-259.

<sup>51</sup> -Jürgen Habermas- *Idem*, p. 230-246.

a que esta apresenta, logo à partida, duas grandes modalidades distintas: a comunicação política relacionada com os órgãos políticos do município e a administrativa com os órgãos administrativos. Porém, devido ao enquadramento jurídico do Presidente da Câmara Municipal, enquanto órgão político, e simultaneamente administrativo, é necessário conceber mais uma modalidade, sendo esta de natureza mista: a comunicação político-administrativa.

a) A comunicação política municipal.

É constituída por todas as interacções comunicacionais que servem de suporte a uma participação política nos concelhos. Não é só o princípio da notoriedade da deliberação municipal que está em causa. É também a capacidade que os meios de comunicação têm para permitirem a expressão de uma opinião pública municipal, através da qual, as populações podem influenciar as actividades dos órgãos municipais. Nesta medida, os meios de comunicação (que podem ser do próprio município ou da sociedade civil) deverão ser suficientemente interactivos para permitirem que se estabeleçam fluxos informacionais, em tempo real ou não, dos órgãos municipais para as populações e vice-versa.

b) A comunicação administrativa municipal.

Consiste na promoção dos serviços públicos concretizados pelas Câmaras Municipais. Trata-se de um tipo de comunicação que articula as expectativas e necessidades colectivas dos utentes (bem como os valores de consumo a elas inerentes), com a divulgação das características dos serviços que o município concretiza para as satisfazer. É por isso que estas acções

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

tendem, sobretudo, a explorar conceitos como os da utilidade e da eficácia.

Este tipo de comunicação está integrado em estratégias de *marketing* municipal, sendo um módulo componente do próprio *marketing mix*<sup>52</sup>. Assim, pode

---

<sup>52</sup> -O *marketing municipal* consiste numa aplicação às autarquias locais, nomeadamente os municípios, dos princípios do *marketing* comercial. Entre eles, está aquilo que designamos por Planeamento de *Marketing* Municipal, *Marketing* Estratégico Municipal e *Marketing Mix* Municipal.

O Planeamento de *Marketing* é caracterizado por um recenseamento adequado (designado no *marketing* comercial por estudo, ou análise de mercado) do conjunto de actividades que os municípios podem, potencialmente, concretizar, a partir das necessidades colectivas localmente existentes. Visa, igualmente, apurar até que ponto é que a sua satisfação é compatível com os recursos disponíveis e com os objectivos político-ideológicos que os municípios prosseguem.

Por sua vez, o *Marketing* Estratégico Municipal é um conjunto de procedimentos organizacionais (que designamos por estratégias ou planos) que visa racionalizar as actividades municipais, no sentido de serem eficazes na satisfação das necessidades colectivas e de estarem adequadas aos recursos locais que os municípios podem mobilizar. As estratégias de *marketing* municipal são implementadas por aquilo que designamos por *Marketing Mix* Municipal. Este é constituído por quatro variáveis diferentes: a política do produto municipal, que diz respeito aos problemas relacionados com a produção do produto ou a prestação do serviço municipal (periodicidade, composição, qualidade,...), a política do ponto municipal, que tem a ver com os condicionalismos relacionados com a sua prestação e distribuição (políticas de distribuição, acordos de concessão de serviços públicos,...), e a política do preço, ou do custo municipal que corresponde às opções em termos de custo de comercialização. De salientar que, por

ser utilizada não só para divulgar a existência de um novo serviço (por exemplo, um novo itinerário rodoviário dos transportes públicos), como também para explicar como cada utente pode consumi-lo nas melhores condições (divulgando, por exemplo, os novos horários, salientando-se a sua complementaridade com os de outros transportes colectivos). Para além disso, a comunicação administrativa pode ser igualmente, útil para justificar aumentos de preços (procurando demonstrar a relação entre o preço e a qualidade dos

---

vezes, também integramos no preço, não apenas a quantidade de dinheiro necessária para adquirir algo, mas também a quantidade de trabalho e de esforço subjacente ao seu consumo, ou usufruto (por exemplo, para beneficiar da recolha de lixo é necessário, imperiosamente, pôr à noite os caixotes à porta, independentemente das condições climatéricas...). No custo pode também estar imputado o medo ou o risco, percebido ou sentido, subjacente a um acto de consumo (é o caso por exemplo, do abastecimento de água a alguns concelhos do País, onde existem suspeitas em relação à sua total potabilidade).

Finalmente, a última variável do *marketing mix* é a promoção municipal. É constituída por todas as técnicas de comunicação que podem servir para divulgar o serviço público municipal, notabilizar o ponto de venda ou banalizar o preço: é o caso da Venda, como acção de comunicação interpessoal, das Promoções de Vendas como técnicas de comunicação e de demonstração no ponto de venda e da Publicidade e das Relações Públicas municipais. É no âmbito destas técnicas que integramos a comunicação administrativa.

Philip Kotler - *Marketing Management. Analysis, Planning and Control*. New Jersey, Prentice- Hall, Inc., 1980, p. 93- 543.

Kieron Walsh- *Marketing in Local Government*. London, Longman/Local Government Training Board, 1989, 116 p..



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

transportes), ou para divulgar alterações ao nível do ponto de comercialização (promovendo, assim, a desmultiplicação dos postos de venda de bilhetes pré-comprados, por exemplo).

#### c) A comunicação político-administrativa municipal.

Engloba todas as acções que, à semelhança da comunicação política, também se assumem como um suporte de participação pública dos munícipes e, simultaneamente, têm por referência os valores tecno-administrativos subjacentes ao ideal de serviço público. Este tipo de comunicação é caracterizado por um conjunto de iniciativas comunicacionais que visam estimular a participação das populações municipais na organização e no aperfeiçoamento dos serviços municipais. Consideramos que a comunicação político-administrativa se assemelha, em certa medida, ao Planeamento de *Marketing* Municipal, se o considerarmos como um conjunto de actividades e de técnicas de análise que visam, por um lado, recensear necessidades e opiniões públicas municipais e, por outro, ponderar até que ponto a sua satisfação, em termos de atribuições concretas e adequadas, depende da capacidade instalada dos órgãos municipais bem como dos seus recursos e objectivos. Assume-se, então, como uma série de meios e de iniciativas que visam não só recensear expectativas e necessidades colectivas, mas também facilitar uma interacção pública município/sociedade civil, que possibilite concertar os vários interesses sempre que tal for possível: os do município, que necessita de gerir recursos locais que são escassos e os dos utentes, cujas necessidades colectivas são sempre ilimitadas.

### **2.1.3 - A comunicação referencial e simbólica**

Para além dos níveis de comunicação (administrativo, político ou político-administrativo), modalidades comunicacionais que resultam da acção dos órgãos municipais (administrativos, políticos ou político-administrativos), a comunicação municipal pode, ainda, assumir duas dimensões diferentes, de acordo com os referentes em que assentam os argumentos e as abordagens. Recenseamos, então, um tipo de comunicação utilizado para designar apenas as actividades municipais (as deliberações políticas ou as características dos serviços públicos municipais). Trata-se da comunicação referencial<sup>53</sup> municipal, como um sentido unívoco e explícito;

Paralelamente a esta categoria comunicacional existe uma outra, que remete para as dinâmicas locais, sendo a expressão dos valores subjacentes ao município enquanto autarquia local. Consiste na comunicação simbólica municipal. Como já, atrás, referimos, este tipo de comunicação tem por referência as culturas locais, a partir das quais surgem as identidades locais. Consideramo-las importantes, porque é através delas que as populações desenvolvem uma subjectividade local, concretizando um conjunto de condutas locais peculiares e específicas.

Como a comunicação municipal se concretiza a partir do aparelho institucional do município, podem existir vários tipos de comunicação simbólica, conforme as actividades concretizadas pelos diferentes órgãos municipais que fazem apelo a vários tipos de culturas locais/concelhias. Assim, pensamos ser possível articular dois grandes grupos de comunicação simbólica,

---

<sup>53</sup> -Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Idem*, p. 56-60.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

segundo as culturas que actualizam: o que remete para uma cultura político-autárquica e o que se articula em relação a uma cultura de consumo público local. As culturas político-autárquicas são actualizadas por uma comunicação simbólica de tipo político, enquanto que as culturas de consumo o são por uma comunicação simbólica de tipo administrativo ou político-administrativo.

A comunicação simbólica de tipo político é a que tem por função actualizar e reactualizar os valores locais/concelhios que tornam o município uma comunidade político-autárquica singular. Concretiza-se em referência às culturas políticas existentes nos concelhos, através das quais, as populações adquirem uma identidade política específica. Visa, portanto, desenvolver uma reprodução cultural das estruturas políticas vigentes. Este é o tipo de comunicação simbólica dos órgãos municipais exclusivamente políticos, como é o caso da Assembleia Municipal.

Para lá deste tipo, existe também a comunicação simbólica político-administrativa que está relacionada com as actividades do Presidente da Câmara Municipal. Como este órgão é simultaneamente político e administrativo, verifica-se uma actualização de dois tipos diferentes de culturas locais/concelhias: uma de tipo político, semelhante à comunicação simbólica da Assembleia Municipal, que visa reafirmar os valores de cidadania municipal e outra, de tipo administrativo, que remete para uma cultura de consumo municipal que permite legitimar os critérios subjacentes à actuação do aparelho administrativo local.

Paralelamente a estas acções, verifica-se ainda uma comunicação simbólica de tipo administrativo que se inscreve nas actividades concretizadas pela Câmara Municipal. Como este órgão é pautado por uma actividade que actualiza o princípio da eficácia e por

uma racionalidade técnica, a cultura local/municipal que está subjacente a estas iniciativas é a de consumo público (municipal). Entendemo-la como um conjunto de valores municipais que estão subjacentes a um estilo de vida colectivo e a expectativas sociais públicas (que caracterizam a subjectividade de um consumidor municipal ou de um utente), regido por critérios de finalidade, sejam estes de utilidade e de segurança públicas, conforto e status colectivos...

De salientar que a cultura de consumo municipal é de natureza pública. Esta situação está directamente relacionada com a natureza dos serviços municipais que são públicos, na medida em que satisfazem necessidades colectivas, exigindo nos concelhos, a existência de esferas públicas de consumo. É o caso dos transportes *colectivos*, dos matadouros *públicos*, das piscinas *municipais*,... A cultura de consumo municipal não deve ser confundida com a das sociedades de consumo capitalistas. Nestas a cultura de consumo é de tipo privado, na medida em que visa suportar a satisfação de interesses e de necessidades privadas (o conforto pessoal, a segurança privada, ...).

Se a comunicação simbólica de índole política tinha por função consolidar uma consciência/subjectividade de munícipe (cidadão municipal), a vertente administrativa visa institucionalizar e ritualizar uma consciência/subjectividade de utente (consumidor municipal), procurando legitimar os valores subjacentes à utilidade (pública) de um projecto administrativo municipal.

Por tudo o que já foi mencionado é possível identificar seis modalidades possíveis de comunicação, se articularmos as diferentes actividades municipais com as dimensões que a comunicação municipal pode assumir (Quadro 2):

*Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal*

<b>Actividades municipais</b>	<b>Dimensões comunicacionais</b>	<b>Génese</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Administrativas</b>	Comunicação Referencial	A inovação; Características do produto/serviço municipal	"O melhor do serviço" -A novidade-
	Comunicação Simbólica	O ideal de serviço público; Correlação entre os serviços públicos e as culturas de consumo locais	"Existimos para o servir" O culto da utilidade e da eficácia
<b>Político-Administrativas</b>	Comunicação Referencial	A deliberação político-administrativa	A comunicação pública da deliberação em relação aos serviços públicos municipais
	Comunicação Simbólica	Actualização das culturas políticas ou de consumo público personalizadas nos autarcas	A personalização da cultura municipal. Institucionalização de uma cultura de elite municipal.
<b>Políticas</b>	Comunicação Referencial	Deliberação Política	O edital e todas as actividades dotadas de publicidade
	Comunicação Simbólica	Actualização das culturas políticas municipais	O culto dos valores autárquicos e de cidadania municipal

**Quadro 2: as diferentes modalidades de comunicação municipal.**

a) A comunicação municipal administrativa de tipo referencial.

O seu principal objectivo é a notoriedade e a informação. O tema subjacente às abordagens comunicacionais inscreve-se no *Marketing Mix* do serviço municipal. É, portanto, um tipo de comunicação concreta. Neste contexto, pode incidir não só sobre as características do serviço público, mas também sobre o seu custo de consumo, ou o local onde pode ser usufruído;

b) A comunicação municipal administrativa de tipo simbólico.

Remete para as culturas de consumo público local/ /concelho, através das quais as populações municipais desenvolvem uma identidade de utente municipal e um conjunto de expectativas colectivas específicas em relação à acção do aparelho administrativo dos municípios.

Atente-se na seguinte frase referente às festas do concelho de Oeiras: “Oeiras con-vida”. Enquanto “convite”, este slogan tematiza referencialmente a concretização (administrativa) de um conjunto de iniciativas recreativas e culturais. A prova disso, é que esteve sempre presente na divulgação das festividades do concelho. Todavia, a articulação da palavra “convida” em “con-vida”, na nossa opinião, remete já para um domínio do imaginário que ultrapassa o plano referencial das mensagens, para se inscrever nos valores e expectativas locais de consumo que os utentes têm das actividades administrativas municipais, em geral, e, concretamente, das celebrações concelhias: a possibilidade de viverem num concelho culturalmente activo e dinâmico, onde exista uma oferta municipal ampla e diversificada de “produtos” e de iniciativas culturais;

c) A comunicação político-administrativa de tipo referencial.

Corresponde à comunicação pública das deliberações do Presidente da Câmara Municipal, sejam estas políticas, tendo por âmbito orientar a acção da Câmara Municipal, sejam administrativas, quando visam conceber ou desenvolver as atribuições municipais.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Embora possa apresentar uma vertente administrativa, a comunicação referencial do Presidente da Câmara Municipal é distinta da da Câmara Municipal, porque os critérios de actuação destes dois órgãos são diferentes. No caso da Câmara Municipal é a racionalidade técnica que está subjacente às suas actividades, pelo que a comunicação referencial se assume como um projecto de consumo colectivo que é divulgado referencial e unilateralmente. No caso do Presidente da Câmara Municipal - órgão político perpassado por uma racionalidade pública e pelo princípio da democracia - a comunicação referencial não é mais do que a publicidade de uma opinião pública. Trata-se da promulgação de um consenso que resultou da participação de todos, mesmo quando este incidiu em problemáticas de índole administrativa. É, portanto, um tipo de comunicação que idealmente deverá ser interactivo, no sentido de permitir que as populações municipais participem publicamente nos assuntos do município.

d) A comunicação municipal político-administrativa de tipo simbólico.

Esta é a área de comunicação municipal mais abrangente e contínua do município. Tanto pode actualizar um património sócio-cultural político como administrativo.

Porque a Presidência da Câmara é, na sua génese, um órgão político eleito pelas populações, a comunicação simbólica só pode ter como referência a actualização das culturas políticas locais/concelhias, nomeadamente, os valores de cidadania e de participação democrática (podendo, porém serem outros se as lógicas políticas locais/concelhias também forem diferentes).

Porém, como este órgão concretiza igualmente, actividades administrativas, a comunicação simbólica pode remeter ainda para valores de consumo público municipal que apontam para necessidades e expectativas colectivas. Neste caso, o Presidente da Câmara estará simbolicamente a posicionar-se da mesma forma que a Câmara Municipal.

De salientar que a principal diferença da comunicação simbólica deste organismo em relação à da Câmara Municipal e à da Assembleia Municipal, resulta do facto de se articular em torno da figura do autarca, o que contribui para a emergência de uma elitização municipal. Nesta medida, pode remeter, simultaneamente, para uma cultura local de tipo administrativo ou de tipo político.

Numa perspectiva administrativa, a comunicação simbólica posiciona o autarca como um funcionário público: um tecnocrata que nunca se engana e raramente tem dúvidas sobre o que todos necessitam no concelho. A comunicação simbólica tem por função idolatrar, ideologicamente, a conduta de alguém que põe à disposição das comunidades locais uma competência técnica na concepção unilateral de projectos municipais, independentemente da sua relevância ou irrelevância públicas;

Por sua vez, numa perspectiva política, na comunicação municipal concretiza-se uma associação da acção do autarca com as culturas políticas vigentes nos locais/concelhos. Assim, ao identificá-lo com as estruturas, práticas e culturas políticas vigentes, a comunicação simbólica visa posicioná-lo como um estadista. A máxima de Luís XIV o Rei Sol, “*L’état c’est moi*” (neste caso, “*Là ville c’est moi*”) é o eixo principal de acção deste tipo de comunicação.

A associação do autarca às culturas políticas do concelho está directamente relacionada com as



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

identidades políticas que existem nos locais e com a forma como as populações se vêem a si próprias como cidadãos locais (municípes). Pensamos que se estas forem de tipo passivo e subordinado, a comunicação simbólica tende a posicionar o autarca/estadista, ou como um herói carismático, inscrito *a priori* na história sócio-política dos locais/concelhos, ou como um notável, representante e eminente defensor dos seus valores tradicionais. Todavia, as identidades políticas podem também ser de tipo activo no âmbito das quais os municípes apresentam uma subjectividade que os faz possuir expectativas em relação a uma participação política activa e pública (ficando menos sensíveis a fenómenos formais e informais de dominação e influência social). Neste caso, a comunicação simbólica tenderá a posicionar o autarca como um líder político que, acima de tudo, privilegia a negociação e o diálogo, como condições para o exercício de uma racionalidade pública e intersubjectiva. Deste modo, assumir-se-á como o representante mais idóneo dos valores que estão subjacentes a esta prática: a igualdade, a fraternidade e a liberdade.

Por fim, queremos salientar, igualmente, que a comunicação, inerente ao cargo de Presidente da Câmara Municipal, é das actividades mais importantes do município, já que incide num órgão eleito pela população concelhia e, portanto, sujeito às influências da opinião pública municipal. Esta tanto pode ser caracterizada por um consenso dialógico e racional que reflecte os interesses colectivos, como por um consenso estratégico, publicamente manipulado por alguns actores sociais para impor os seus próprios interesses particulares. Trata-se de um problema também existente na Assembleia Municipal. Mas, ao contrário deste órgão e à semelhança da Câmara Municipal, como a acção do Presidente da Câmara é contínua durante o período

de mandato, os riscos de erosão da imagem do autarca ainda são maiores. Esta situação leva à implementação permanente de acções comunicacionais concretas, quer sejam de natureza referencial, quer simbólica.

e) A comunicação municipal política de tipo referencial.

É uma actividade semelhante à comunicação referencial do Presidente da Câmara Municipal. Nesta medida, é caracterizada pela difusão pública de deliberações políticas. Mas não só: como as deliberações traduzem consensos políticos que existiram entre os membros deste órgão e, eventualmente, resultaram da participação das populações municipais, a comunicação referencial apresenta, igualmente, uma vertente muito mais ampla do que a mera difusão pública das deliberações. Internamente, deve facilitar a difusão de toda a informação necessária para que todos os membros da Assembleia Municipal possam desempenhar conscientemente uma actividade política. Externamente, para além de permitir a difusão pública das deliberações municipais, deve assumir-se também como um canal, através do qual, as populações municipais podem exprimir as suas opiniões e, se possível, participarem naquilo que se está a debater<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> - Confessamos que esta opção, na prática, é difícil de concretizar devido ao enquadramento jurídico-legal das actividades municipais. Tal situação, fica a dever-se ao facto desta concepção de participação pública ultrapassar o espírito subjacente ao actual regime das autarquias locais, nomeadamente em relação ao artigo 78º, nº5 do Decreto Lei nº 100/84, onde se afirma, claramente, que, “nos órgãos deliberativos e na falta de regulamentação expressa constante do regulamento, compete ao plenário a *faculdade* de deliberar sobre a existência

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

É, portanto, pautada pelo princípio da publicidade, não só pelo facto das suas deliberações necessitarem

---

de um período de intervenção aberto ao público” (o sublinhado é nosso). Para lá dessa possibilidade, os munícipes estão terminantemente proibidos, sob pena de multa, de participarem nestes órgãos, no sentido de intervirem ou condicionarem as discussões ou as deliberações (cf o mesmo artigo no n° 3). Este é o único artigo da legislação autárquica que poderia remeter para uma hipotética participação directa no funcionamento, quer da Assembleia Municipal, quer do Presidente da Câmara Municipal. Todavia, esta participação na realidade, apenas, fica remetida a um período de intervenção popular com o objectivo expresso de se esclarecerem dúvidas sobre tudo aquilo que *já* foi deliberado, e, mesmo assim, só uma vez por mês (cf o mesmo artigo no n°2).

Neste contexto, podemos considerar que, se bem que as deliberações tenham carácter de publicidade, os valores subjacentes a este princípio não estão institucionalmente presentes tendo em vista a possibilidade da população municipal ser consultada ou de participar na deliberação municipal. Pensamos todavia, que apesar dos ideais da participação democrática regular não estarem claramente presentes na legislação autárquica, o município não deveria deixar de pautar a sua acção em relação a eles. Para além disso, tal situação não impede que se concretizem, informalmente, ao nível dos próprios munícipes e, portanto, paralelamente à estrutura institucional do município, canais de comunicação que possibilitem aos cidadãos locais pressionar, condicionar ou participar nas decisões políticas. É por isso que consideramos essencial a existência no local, de um “campo dos media” que se assuma como o veículo de uma opinião pública municipal. No entanto, estes fenómenos dependerão das culturas políticas e dos interesses e expectativas sócio-políticos que existirão no concelho.

Cf artigo 78° do Decreto-Lei 100/84.

Presidência Do Conselho De Ministros E Ministério Da Administração Interna - *Op. Cit.* p. 1056.

de difusão pública<sup>55</sup>, mas também por terem resultado de uma participação pública activa.

f) A comunicação municipal política de tipo simbólico.

Tem por referência as culturas políticas locais a partir das quais se procura proceder a uma legitimação das instituições políticas municipais vigentes nos concelhos.

Consideramos que estas acções raramente são eficazes. A comunicação simbólica municipal é uma actividade que necessita de ser periódica e contínua para ser eficaz. Nesta medida, é incompatível com a sazonalidade das actividades da Assembleia Municipal, passando a ser concretizada, informalmente, em grande parte, pelo Presidente da Câmara Municipal, enquanto representante de uma cultura autárquica, ou pela Câmara Municipal, através dos pelouros da Cultura ou da Animação Cultural, onde se visa desenvolver uma reprodução dos valores vigentes nos concelhos (sejam estes de tipo político ou administrativo). Como resultado desta situação, consideramos que a comunicação simbólica concretizada pela Assembleia Municipal tende apenas a ficar remetida para acontecimentos especiais de índole extraordinária no âmbito dos quais, se torna necessário exhibir a peculiaridade ideológica dos concelhos: efemérides, sessões especiais por altura da celebração de feriados municipais, visitas de notáveis, inaugurações importantes...

---

<sup>55</sup> -Cf artigo 84º do Decreto-Lei 100/84.

*Idem*, p. 1057.

#### **2.1.4 - Génese das acções municipais no pós-25 de Abril**

Acabámos de traçar um quadro tipológico das diferentes modalidades comunicacionais que uma estratégia global de comunicação municipal pode apresentar. Verificámos que esta estrutura resulta de uma articulação em torno do enquadramento institucional dos municípios com as diferentes dimensões que a comunicação pode apresentar (simbólica ou referencial). Porém, uma coisa é a sua estrutura formal tal como está definida na lei; outra é a maneira como os municípios funcionam na realidade, num contexto local concreto, composto por dinâmicas sociais específicas. O mesmo se passa em relação à comunicação municipal, cuja operacionalização, para resolver problemas locais reais, pode ser totalmente distinta de algumas categorias tipológicas que recenseámos.

Para identificarmos as acções comunicacionais mais comuns, é necessário avaliarmos as actividades municipais mais frequentes do nosso País. A este propósito, não encontramos nenhuma análise empírica que nos permitisse estabelecer um retrato fiel das acções municipais actuais. O que descobrimos foi uma investigação empírica sobre a especificidade do poder municipal<sup>56</sup> no período decorrente de 1976 a 1986, cujos dados obtidos resultaram por um lado, de alguns estudos de caso<sup>57</sup> e por outro, de dois questionários:

---

<sup>56</sup> - Juan Mozzicafreddo e outros - *Gestão e legitimidade no sistema político local*. Lisboa, Escher Publicações, 1991, (Col. Estudos, 3), 157 p..

<sup>57</sup> - Cinco municípios urbanos de 1º ordem: Guimarães, Setúbal, Évora, Cascais e Covilhã.

um relativo aos Presidentes das Câmaras de 55 municípios urbanos e rurais de primeira ordem e outro a 65 Associações Locais e Partidos Políticos mais representativos dos municípios seleccionados. Consideramos, portanto, as conclusões deste estudo bastantes representativas das dinâmicas municipais. O único inconveniente é a actualidade. Na realidade, de 1986 até hoje passaram-se dez anos, um período de significativas mutações sócio-políticas, que, no caso dos municípios, resultaram, quanto a nós, de dois factores principais: da crise do Estado Providência que já referimos e de uma relativa diluição da autoridade dos estados nações relacionada com uma transferência progressiva dos seus centros de decisão para organismos da C.E. com estes a terem, cada vez mais, um papel activo no reordenamento sócio-económico do território<sup>58</sup>.

Encontramos, assim, duas fases no municipalismo pós 25 de Abril: uma anterior aos efeitos da adesão e a outra, posterior, durante a qual as dinâmicas municipais tenderam a reflectir o jogo de influências e as interacções, que os agentes sócio-políticos locais concretizaram em relação às novas estruturas de poder.

Passemos, agora, à identificação destas duas fases procurando apurar até que ponto as dinâmicas representativas de cada uma delas determinaram a natureza da comunicação municipal.

Antes da adesão à C.E., a natureza dos processos municipais com implicações para a comunicação, era constituída, essencialmente, por cinco características fundamentais que vão ser aqui identificadas de uma forma genérica e sintética:

---

<sup>58</sup> -Manuel Braga da Cruz - *Op. cit.*, p. 821-822.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

#### a) O basismo municipal<sup>59</sup>.

Corresponde ao tipo de actividades protagonizadas por uma parte substancial dos municípios no pós 25 de Abril. Estas incidem, essencialmente, na satisfação das necessidades colectivas locais, mais básicas, como forma de reacção ao sub-desenvolvimento local que a maioria dos concelhos registava.

O basismo municipal vai levar a uma valorização da actuação dos órgãos executivos em detrimento dos políticos. Neste contexto, a comunicação municipal reflecte esse ambiente tecnocrata, incidindo, essencialmente, em conteúdos de tipo administrativo, nomeadamente na divulgação da adjudicação, da edificação da obra e da sua inauguração. Pensamos, também, que o eixo comunicacional mais frequentemente explorado nestas ocasiões, é o referencial. Tal situação deve-se ao facto de as acções simbólicas exigirem uma mobilização elevada de recursos e se inscreverem em períodos temporais longos, incompatíveis com uma gestão municipal centrada no curto prazo e pautada por uma exiguidade financeira.

O basismo municipal apresenta duas fases. A primeira, que corresponde ao período do pós 25 de Abril, é caracterizada por uma acção municipal de reacção ao estado geral de sub-desenvolvimento local. A segunda fase parece-nos corresponder a estratégias encontradas pelos autarcas para concretizarem consensualidades fáceis que lhes permitam legitimar as suas condutas políticas;

---

<sup>59</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Op. cit.*, p. 102-108.

b) O presidencialismo<sup>60</sup>.

É, sobretudo, em torno do autarca que gravitam as interacções municipais. Esta situação resulta do facto de nos municípios as actividades serem de tipo assistencialista, de resposta a solicitações imediatas, no âmbito das quais, o autarca desenvolve um protagonismo substancial. Neste contexto, se em relação às actividades municipais, a comunicação era essencialmente de tipo administrativo e de dimensão referencial, quando o referente é o autarca, já é possível encontrar alguma comunicação simbólica com o objectivo de legitimar e de consolidar, ideologicamente, a sua competência administrativa. Geralmente, esta comunicação é composta por estratégias que visam projectar uma imagem de tipo paternalista e tecnocrata do autarca, de forma a que seja visto como o representante de uma cultura de consumo público local/ /concelhio que sabe quais são as necessidades colectivas da população e que é o único que consegue mobilizar os recursos mais adequados para as satisfazer;

c) O autocentramento político<sup>61</sup>.

Para além das interacções municipais gravitarem em torno do Presidente da Câmara, este estudo demonstrou, também, que estas raramente são de natureza pública. Há um centramento da acção municipal nas relações interpessoais, sobretudo as que se integram na rede de conhecimentos privados do autarca. Paralelamente, regista-se uma grande inépcia em relação a actividades que impliquem um relacionamento aberto com a

---

<sup>60</sup> -*Idem*, p. 43-46.

<sup>61</sup> -*Ibidem*, p. 123-126.



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

sociedade civil, ou com parceiros corporativos que a representem. O mesmo acontece com acordos e compromissos político-partidários. Consideramos, assim, que existe um desvirtuamento do princípio da publicidade, na medida em que a comunicação municipal, ao invés de possibilitar a emergência de uma opinião pública municipal, participada e participativa, é concebida como um suporte de difusão unilateral de produtos e deliberações municipais que se apresentam/impõem como propostas de consumo colectivo;

#### d) O corporativismo<sup>62</sup>.

A existir alguma interacção política, gera-se, sobretudo, a partir de um relacionamento corporativo entre o Presidente da Câmara e algumas associações locais. Entre elas, as associações recreativo-desportivas e as culturais parecem ser os parceiros políticos mais activos durante este período. De salientar que o tipo de relacionamento, que existe, raramente é formal e institucional. Frequentemente, os autarcas e as associações servem-se de sinergias e de cumplicidades mútuas, resultantes do facto de o percurso sócio-político de uma boa percentagem deles ter passado pela presidência ou por uma colaboração activa nessas instituições. Este é mais um factor que contribui para que a actividade municipal raramente apresente uma dimensão pública.

#### e) A ideologização.

É uma das consequências do estrangulamento financeiro de alguns municípios que se verificou com a crise do Estado Providência, quando existiu uma

---

<sup>62</sup> -*Ibidem*, p. 126-134.

delegação de atribuições da Administração Central para a Local, não acompanhada, simultaneamente, de uma transferência adequada de recursos e de competências. Esta crise traduziu-se num *deficit* de poder real, entendido como a impossibilidade dos municípios estabelecerem e concretizarem efectivamente políticas locais.

Como forma de compensar este *deficit*, para além do refúgio nas consensualidades fáceis e do predomínio de um assistencialismo administrativo, rotineiro e burocrático, assistimos também a uma valorização da acção político-ideológica. É como se os autarcas, em alternativa à impossibilidade de concretizarem uma actuação municipal efectiva, optassem por um protagonismo político-partidário. Nesta medida, é frequente apropriarem-se, unilateralmente, dos meios de comunicação que tem à sua disposição (é o caso por exemplo, do Boletim Municipal, mas também da facilidade com que podem veicular notícias nos órgãos de comunicação, mercê da posição institucional que ocupam), para justificar e legitimar não só as suas opções político-municipais, como também para se inscreverem em lutas político--partidárias cuja dimensão real e objectivos pode ultrapassar as fronteiras dos concelhos. Neste caso, consideramos que a comunicação municipal fica remetida a um mero sistema de Relações Públicas.

De tudo o que foi escrito, concluiremos, então, que nesta fase prévia à adesão à C.E. a comunicação municipal é eminentemente de índole administrativa. Pautada por uma racionalidade instrumental (técnica e privada), devido aos constrangimentos económico-sociais existentes que levam a uma valorização da componente administrativa dos órgãos municipais, não visa permitir que as populações municipais participem publicamente nos assuntos dos municípios, mas apenas

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

divulgar, publicamente, uma oferta municipal administrativa e legitimar, ideologicamente, a peculiaridade técnica dos autarcas. Pensamos, também, que se verifica um grande centralismo das actividades comunicacionais. O autarca não só se assume como o referente da comunicação mas também é ele próprio que concretiza a maioria das acções comunicacionais<sup>63</sup>. Estas podem ser encetadas, quotidianamente, num plano pessoal e informal e, sazonalmente, numa perspectiva pública. Esta sazonalidade remete para um tipo de comunicação referencial, no que diz respeito à difusão pública, por boletim municipal ou edital, das actividades protagonizadas pelo autarca. Por sua vez, a comunicação simbólica raramente se concretiza e, quando isso acontece, gira em torno de uma imagem do autarca que associa à sua acção os argumentos do trabalho, da eficácia e da competência.

---

<sup>63</sup> -Esta conclusão vai ao encontro das experiências que temos vindo a ter com os alunos que estagiam nos departamentos de Relações Públicas dos municípios.

Embora os resultados sejam positivos, não deixam porém, de ficar, simultaneamente, aquém das expectativas inicialmente traçadas. Existem duas razões que explicam tal situação: na grande maioria dos municípios, existe um profundo desconhecimento do que é a comunicação municipal, sendo esta actividade concretizada ao sabor das necessidades e sem quaisquer critérios estratégicos e operativos. Para além disso, há a tendência de reduzir a comunicação municipal à assessoria de imagem dos autarcas. Mas também aqui surgem problemas, na medida em que estas actividades ao invés de serem concretizadas por pessoal qualificado, são supervisionadas e, por vezes operacionalizadas, pelos próprios autarcas, que confiam mais na sua própria intuição política do que na experiência técnica.

Este é o ponto da situação em termos de comunicação municipal no período decorrente de 1976 a 1986. Pensamos que, actualmente, algumas destas características ainda se verificam numa boa percentagem dos municípios portugueses, nomeadamente, nos que registam um nível de subdesenvolvimento sócio-económico mais acentuado e uma cultura local pouco participativa e subordinada, onde os fenómenos políticos municipais tendem a gravitar à volta da figura do autarca, enquanto elite local.

Com a adesão de Portugal à C.E., a emergência nalguns concelhos de actores sociais mais interventivos e de um novo tipo de corporativismo local, activo e participativo na acção política, com expectativas que se inscrevem mais no domínio do desenvolvimento local integrado, a comunicação municipal adquire novas dimensões<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> -Não encontramos nenhum estudo empírico que, à semelhança do do Juan Mozzicafreddo *et al*, descrevesse detalhadamente estas novas dinâmicas locais. O mesmo acontece com a caracterização da comunicação municipal, nesta fase. Neste contexto, o que vamos abordar a seguir, resulta de conclusões a que chegámos a partir de leituras paralelas. Entre elas é de destacar “*O Desenvolvimento Regional e os Sectores de Informação e Comunicação*” de Pedro Jorge Braumann, “*A Administração Local e Processos de Comunicação*” de Graça Simões e as “*Perspectivas da Comunicação Social em Termos Regionais e Locais*” de João José Pissarra Nunes Esteves. São comunicações integradas num colóquio sobre a Administração Local e a Informação, organizado em 1987 pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território e pela Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Consideramo-las pertinentes para o nosso trabalho, porque reflectem uma nova concepção da comunicação

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Começam a surgir nos locais problemas políticos de dimensão pública que o autarca já não consegue resolver, pessoalmente, através da mobilização da sua rede de relações pessoais. Esta situação resulta não só de terem começado a surgir nos concelhos agentes sociais que já não se integram nas relações de fidelidade aos autarcas, enquanto elites locais, como também do facto de as suas expectativas sócio-políticas, por vezes, ultrapassarem as fronteiras dos concelhos, para se inscreverem num âmbito mais regional. Para além disso, nalguns concelhos, parece registar-se uma consciência política mais interventiva que se traduz numa maior exigência das populações municipais em relação aos representantes institucionais dos municípios, estando cada vez menos dispostas a tolerar incompetências políticas ou corrupções administrativas.

---

municipal ou da comunicação social local totalmente distinta da da fase anterior, integrada em processos sociais de mediação social no âmbito de uma participação política democrática mais activa.

Para além destas comunicações baseámo-nos, igualmente, no livro, “*L’Information Municipale*”, de Philippe Langenieux-Villard onde no segundo capítulo (*Les Etapes de là Croissance*), se traça uma evolução da comunicação municipal em França, directamente associada à emergência nos municípios de uma cultura local mais interventiva e activa.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território/ Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território, 1987, 133p.;

Philippe Langenieux-Villard - *L’information Municipale*. Paris, PUF, 1985, (Col. Que sais je?), 127 p..

Paralelamente a esta situação, consideramos que nos últimos anos tem-se vindo a verificar o aparecimento de meios comunicação locais cujo conteúdo editorial é mais difícil de controlar pelos municípios. Trata-se de uma comunicação social local que é constituída não só pelo jornal local, como também pela rádio de frequência regional, regida segundo novos moldes de exploração. É o caso dos grupos editoriais ou das cadeias nacionais de rádio. É certo que tal situação corresponde a uma perversão do espírito da comunicação social local, que se deveria assumir como um espaço que reflectisse as realidades locais. Porém, a associação de órgãos de comunicação em grupos empresariais permite que estes concretizem economias de escala e simultaneamente alcancem mercados publicitários mais amplos. Tal situação possibilitará que fiquem menos dependentes da publicidade municipal e dos subsídios oficiais e, portanto, menos vulneráveis a práticas de controlo formal ou informal que lhes estejam associadas<sup>65</sup>. Para além disso, os critérios

---

<sup>65</sup> -De salientar que o problema da independência dos meios de comunicação local, nomeadamente em relação às influências do poder municipal não se soluciona tão linearmente como pôde ter ficado subentendido no texto. Na realidade, é certo que a associação de meios de comunicação em grupos editoriais permite que fiquem mais imunes a influências municipais. Todavia, tal situação não impede que não fiquem dependentes dos mercados publicitários. Assim, se, por um lado, conseguiram conquistar um espaço de manobra em relação aos municípios, por outro, a sua autonomia pode ser constringida por actores sociais que, pelo facto de serem poderosos anunciantes, podem influenciar informalmente os mass media para difundirem acções específicas de Relações Públicas que lhes permitam concretizar objectivos e interesses locais de abrangência pública, independentemente da sua relevância.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

editoriais e de trabalho jornalístico passam a ser definidos extra-localmente.

A estes fenómenos, junta-se o facto de cada vez mais os *mass media* de difusão nacional apresentarem rúbricas dedicadas a assuntos locais. É o caso da imprensa com as secções do local e de alguns programas radiofónicos de estações nacionais de rádio. Além disso, nos últimos anos com o aparecimento das televisões privadas, os municípios passaram a constituir um bom tema de informação. Em relação a este aspecto, há que salientar o contributo da SIC com o programa “Praça Pública”, verdadeiro fórum de opinião pública onde se focavam problemas dos concelhos, em que eram convidados a participar não só os representantes dos municípios, como também as próprias populações municipais.

Cerceados na capacidade de resolverem informalmente os problemas locais que podem apresentar uma dimensão pública local e até mesmo nacional, alguns autarcas vêem-se na necessidade de contratarem os primeiros especialistas em comunicação. Eles são maioritariamente, ex-jornalistas com uma grande experiência profissional e uma profusa agenda de contactos e de conhecimentos no meio, que têm como função fazer passar o mais eficazmente a “palavra” dos autarcas ou de outros representantes institucionais do município, nos meios de comunicação social. Estamos na fase da assessoria de informação, através da qual estes especialistas procuram posicionar-se como fontes credíveis de informação. Para lá destas actividades, que passam pela redacção de comunicados de imprensa e dos boletins municipais e pela organização de sessões de informação e de conferências de imprensa, pouco mais se faz em comunicação.

Para lá destes dois períodos do municipalismo pós 25 de Abril (que do ponto de vista comunicacional,

podemos considerar que correspondem àquilo a que designamos por “grau zero” da comunicação municipal e à fase da assessoria de imprensa), pensamos que se começa a esboçar um terceiro período de evolução. Trata-se daquele que passaremos a identificar como o das estratégias globais de comunicação municipal. Com excepção de algumas acções em concelhos urbanos de dimensão significativa (como é o caso, por exemplo, de Oeiras) e nos das cidades do Porto e de Lisboa, a utilização da comunicação municipal numa perspectiva global e estratégica ainda não está implementada no nosso País. Nesta nova concepção da comunicação municipal, o assessor de imprensa passa a ser progressivamente, substituído por gestores de comunicação que têm uma concepção mais global da comunicação. Norteada pelos ideais da participação cívica, a comunicação municipal passa pela concepção de meios de informação interactiva que não só possibilitem a difusão pública das actividades municipais, mas também permitam a expressão das populações municipais. Subjacente a esta atitude está a concepção de que a opinião pública ao contrário de pôr em causa as estruturas institucionais do município, pode contribuir para que as deliberações políticas reflectam melhor os interesses colectivos e as actividades municipais satisfaçam mais eficazmente as necessidades colectivas. Assiste-se, assim, a uma valorização das sondagens de opinião, das pesquisas de necessidades e de outras acções de diagnóstico. Estas actividades têm por função não só a concretização de barómetros de notoriedade dos autarcas e a avaliação da acção dos municípios, como também se assumem como referendos “informais” que visam identificar as necessidades dos utentes e as expectativas dos municípios.



## Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Consideramos que o principal desafio a ultrapassar nesta fase está relacionado com a forma como se podem conceber e operacionalizar novos meios de comunicação municipal bem como técnicas de sondagem e de pesquisa que não só estejam adequados aos recursos locais existentes, mas também às características, aos valores, aos estilos de vida e às atitudes das populações municipais.

Paralelamente a estas acções, a comunicação municipal é cada vez mais global, na medida em que não é só referencial, acompanhando todas as actividades municipais (sejam estas concretizadas por órgãos administrativos ou políticos), como também visa posicionar simbolicamente os municípios nas culturas locais, de forma a que estes possam angariar duradoiramente sinergias nos concelhos e fora deles. Esta situação implica o recrutamento de especialistas que possuam uma visão global da comunicação municipal e, simultaneamente, sejam capazes de avaliar as potencialidades de uma multiplicidade de iniciativas comunicacionais possíveis, inscritas numa pluralidade de meios de comunicação diferentes, no âmbito de estratégias a médio e a longo prazo.

É só nesta altura que, quanto a nós, as autarquias locais estão aptas a perceber o contributo que as licenciaturas em comunicação social podem apresentar para o desenvolvimento da comunicação municipal.

### **2.2 - Os meios de comunicação municipal**

A esfera de acção da comunicação municipal é a circunscrição concelhia. Paradoxalmente, esta situação está, também, patente quando se operacionalizam estratégias de comunicação que ultrapassam as esferas do concelho e se destinam a públicos extra-concelhios, na medida em que é em referência a situações

específicas e a problemas concretos dos concelhos, que tais iniciativas são desenvolvidas.

A amplitude da comunicação municipal reflecte-se também na selecção dos meios de comunicação que não só necessitam de ter uma abrangência concelhia, como devem estar adequados às especificidades que caracterizam as populações. Logo à partida, existem distinções estruturais que devem ser ponderadas. É o caso, tal como já referimos antes, daqueles que podem participar activamente nos assuntos políticos dos municípios e dos que, apesar de residirem nos concelhos, estão excluídos de uma participação política local, por aí não se encontrarem recenseados. Outra distinção importante é feita entre os utentes que podem contribuir para desenvolverem e parametrizarem os serviços públicos e os que se limitam a consumi-los. Consideramos estas duas categorias importantes, porque no caso dos estratos populacionais municipalmente activos (política ou administrativamente), os meios de comunicação municipal necessitam simultaneamente de serem veículos de informação pública e canais interactivos de comunicação que possibilitem a expressão de uma opinião pública. No caso dos segmentos populacionais municipalmente passivos, apenas, necessitam de serem concebidos como suportes de difusão publicamente abrangentes.

Para além destas segmentarizações, os meios de comunicação municipal devem também estar adequados às características da população municipal. É o caso, entre outros, dos níveis sócio-culturais (não se comunica da mesma forma com um professor e um analfabeto ou um iletrado), dos níveis etários (diferentes faixas etárias pressupõem abordagens comunicacionais distintas, através de meios de comunicação específicos), ou geográficos (a dispersão ou a concentração espacial pode ter influência nas selecções dos meios de comunicação).

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Paralelamente, há que salientar que os meios de comunicação municipal não reflectem somente as características da população, mas também as actividades que podem ser concretizadas pelos municípios. Não podemos ignorar que a comunicação municipal é de tipo corporativo e, por isso, deve acompanhar as funções e os objectivos concretizadas pelos órgãos municipais. Deste modo, é necessário conceber meios de comunicação política relacionados com as funções das Assembleias Municipais e dos Presidentes das Câmaras Municipais, que permitam o debate e a participação política em torno das actividades que são concretizadas nesses órgãos<sup>66</sup>. Por sua vez, as actividades administrativas das Câmaras Municipais impõem a concepção de meios de comunicação que assegurem uma eficaz difusão pública das mensagens e possibilitem, entre outros objectivos, o esclarecimento de dúvidas de forma a sensibilizar as populações para a concretização de comportamentos colectivos específicos.

---

<sup>66</sup> -Estes meios são semelhantes aos dos municípios politicamente activos. A única diferença está em serem concebidos a partir dos órgãos políticos do município para concretizar valores e objectivos deste, enquanto instituição política local. Nesta medida, integram-se num tipo de acção descendente: dos municípios para as sociedades locais. É certo, que visam dinamizar a expressão pública das populações nos assuntos municipais, e também facilitar a sua participação nessas actividades. Todavia, são encarados numa perspectiva institucional, isto é, em relação a determinadas actividades e assuntos políticos específicos. Esta particularidade faz com que se distingam os meios de comunicação dos órgãos políticos, dos dos municípios politicamente activos que visam apenas a expressão livre destes em relação a qualquer assunto ou problemática municipal, seja este de que natureza for.

Por fim, é de salientar, igualmente, que as dimensões simbólicas ou referenciais da comunicação também impõem o recurso a meios de comunicação municipal adequados.

### **2.2.1 - Os meios de comunicação tradicionais**

Já concluímos que pode existir uma multiplicidade de meios de comunicação, de acordo com a diversidade de actividades municipais, condicionalismos e circunstâncias locais existentes. Alguns deles são tão elementares que representam, quanto a nós, o nível mínimo de comunicação que pode ser concretizado por um município. Estão enquadrados na fase mais tradicional do municipalismo pós-25 de Abril, o tal “grau zero” da comunicação municipal, integrada em dinâmicas locais que não só gravitavam em torno da figura do autarca, como, raramente, apresentavam uma dimensão pública e resultavam de uma participação local activa. Para além da publicidade institucional em Edital ou no Boletim Municipal, obrigação prevista por lei, os principais meios de informação eram a comunicação interpessoal e a divulgação das actividades do município pela imprensa local, através de um controlo desta, mais ou menos informal.

#### a) A comunicação interpessoal.

Consideramo-la como o meio de comunicação mais adequado a uma prática municipal autocentrada, em que o autarca resolvia informalmente os problemas locais a partir da sua rede de relações pessoais. É uma forma de comunicação que está relacionada com práticas municipais que, raramente, apresentam uma dimensão pública e participativa.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

A principal desvantagem da comunicação interpessoal municipal está no facto de a amplitude da comunicação comportar apenas o domínio das relações pessoais do autarca. E, mesmo neste âmbito, verifica-se a possibilidade de ele reagir de uma forma distinta e multifacetada, conforme a natureza das solicitações e as pessoas que as concretizam, sem que exista qualquer entidade de mediação que possa avaliar a relevância pública destas interacções. Assim, pensamos que a comunicação interpessoal se integra no âmbito de uma *voluntas* municipal, isto é, de uma acção municipal concretizada ao sabor das necessidades, imperativos, constrangimentos,..., articulada em torno da (boa) vontade do autarca. Para lá desta situação, a comunicação interpessoal municipal também constitui um factor impeditivo do carácter público das acções municipais, na medida em que favorece a existência de interacções privadas nos órgãos institucionais do município. No âmbito destas, os beneficiários das deliberações municipais, ao invés de constituírem a globalidade da população municipal, são apenas os actores sociais que ocupam uma posição de proximidade social, política ou outra, com os representantes autárquicos.

De salientar que a comunicação interpessoal não é só executada por uma oralidade individual e directa (comunicação “boca-orelha”). Para além desta, existe também a sessão de esclarecimento, o debate, o colóquio, a conferência e o discurso<sup>67</sup>. A diferença entre estas modalidades reside no número de pessoas que recebem as mensagens (o que aponta para uma certa dimensão pública) e na possibilidade de poderem responder e reagir ao que é difundido, o que implica uma certa interactividade. A sessão de esclarecimento

---

<sup>67</sup> -Herbert Lloyd e Peter Lloyd - *Idem*, p. 83-92.

e os debates são os meios de comunicação interpessoal que melhor permitem a interactividade, na medida em que possibilitam a participação do público naquilo que é comunicado ou decidido. Paralelamente, os colóquios, as conferências e os discursos, são os meios de comunicação menos interactivos. Este obstáculo está relacionado com o facto de a participação espontânea naquilo que é comunicado ou decidido, ser muito menor que a dos debates e das sessões de esclarecimento nas quais, à partida, não existem condicionalismos de intervenção. Os colóquios, as conferências e os discursos são, portanto, meios de comunicação adequados a acções de difusão pública ou a acontecimentos especiais em que se concretiza uma visibilidade pública para reactualizar simbolicamente uma peculiaridade ideológica já consagrada (efemérides, celebrações, ...).

Juan Mozzicafreddo ao sublinhar a negatividade que os autarcas atribuíam a formas de comunicação e de participação alargada às sociedades locais que implicassem a concretização de acções públicas de mediação ou de negociação, permite-nos supor as suas preferências pelos meios de comunicação interpessoal e, no âmbito destes, pelos menos interactivos<sup>68</sup>. Pensamos ser o caso da comunicação “boca-orelha” através da qual concretizavam uma interacção institucional de tipo privado e do discurso, com o qual desenvolviam uma comunicação pública e simbólica mas de âmbito não participado.

b) A imprensa local.

Ao invés de se assumir como um meio de expressão de uma opinião pública, a imprensa é utilizada

---

<sup>68</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Op. Cit.*, p. 124.

essencialmente, nesta fase, como veículo informal de difusão de informações político-administrativas dotadas de eficácia externa.

A “apropriação” da imprensa pelo município como suporte de difusão pública das suas actividades é, quanto a nós, um sinal de que no concelho não existiam “dinâmicas” sociais alternativas, no âmbito das quais, os actores sociais desenvolvessem expectativas de participação pública em relação aos órgãos municipais que fossem mediadas por um campo dos media. Em contrapartida, o aparelho municipal assumia-se como uma estrutura de poder local que concretizava, unilateralmente, uma acção (política ou administrativa) que só era pública, porque a sua amplitude se estendia à globalidade das sociedades civis locais. É por isso que necessitava de um meio de comunicação cuja circulação apresentasse também essa abrangência<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> -A apropriação, formal ou informal, da imprensa insere-se em contextos de centralização político-administrativa, em que os Estados, constituídos cada vez mais por um “aparelho burocrático”, alargam progressivamente, a sua esfera de actuação a todas as dimensões da sociedade civil. Trata-se de um fenómeno que surgiu logo com o aparecimento dos primeiros jornais/gazetas. Estes, inicialmente assumiram-se como suportes de informação das actividades administrativo-económicas da sociedade civil, mais concretamente da burguesia que concretizava uma actividade mercantil. Cedo os Estados não só procuraram explorar esses meios de informação para a divulgação das suas actividades públicas, como também editar alguns. Para além de um controlo formal (por exemplo, através da censura) ou informal da imprensa, surgiram também suportes de informação dos próprios Estados. Esta foi uma tendência que se veio progressivamente a concretizar desde o absolutismo, até hoje.

Jürgen Habermas- *Op. cit.*, p. 27-42, 230- 246.

O controlo formal ou informal dos meios de comunicação locais corresponde na nossa opinião, a um fenómeno de centralização institucional local pelo qual, os municípios se assumiram como a principal alavanca de desenvolvimento local. Tal como já antes referimos, esta situação resultou de nos concelhos, as actividades sócio-económicas registarem um sub-desenvolvimento, o que levou os municípios, como forma de reagir a tal situação, a terem de concretizar um protagonismo significativo.

Paralelamente, as próprias condições de funcionamento da imprensa local, também facilitaram uma vulnerabilidade desta em relação às influências dos municípios<sup>70</sup>. Os jornais locais ou “jornais da terra”, durante este período do municipalismo, eram caracterizados por uma diversidade significativa de títulos<sup>71</sup>. Porém, a juntar a esta pulverização, registava-se igualmente um grande individualismo empresarial sem qualquer espírito de cooperação editorial entre os jornais. Para além disso, a grande maioria destes títulos era editado por empresas de pequena dimensão

---

<sup>70</sup> -João José Nunes Esteves Pissarra - *Perspectivas da Comunicação social em termos regionais e locais* in: Ministério do Planeamento e da Administração do Território/ Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/ /Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, 1987, p.69 e ss.

<sup>71</sup> -Em 1984, Portugal apresentava 1.012 publicações deste tipo, das quais 43% estavam concentradas no distrito de Lisboa e 10% no Porto. Na faixa litoral do País, situavam-se 75% das publicações.

*Idem*, p. 71.



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

apresentando uma significativa fragilidade económica. Esta era sintomática da falta de investimento publicitário, consequência do fraco desenvolvimento sócio-económico da generalidade dos concelhos e de um grande centralismo em termos de investimento, no litoral e nos grandes centros urbanos. Esta situação levou os jornais locais a registarem uma dependência significativa dos subsídios estatais e locais, bem como da publicidade institucional municipal, com todas as implicações que tais constrangimentos acarretaram quanto à sua isenção, independência e até mesmo periodicidade. A juntar a estas dependências estruturais, a imprensa local apresentava, também, um forte amadorismo profissional, sendo, frequentemente, escrita por diletantes locais, os “homens de todas as letras”. Esta situação deu origem a uma escrita de fraca qualidade, com um predomínio de conteúdos débeis, um forte apatismo político e escassa informação real sobre a vida municipal. Para além disso, esta actividade era, sobretudo, concretizada por elites locais, como é, por exemplo, o caso do pároco<sup>72</sup> ou do professor que, frequentemente, se inseriam na rede de relações pessoais do autarca, mais um factor de risco para a concretização de um controlo editorial informal por parte do município.

---

<sup>72</sup> -Uma significativa percentagem dos jornais era propriedade da Igreja Católica (25% dos títulos locais pertenciam-lhe em 1984), tendência que ainda, hoje, se verifica (em 1994, 24,6 das publicações periódicas são desta instituição).

*Ibidem*, p. 71.

Instituto Nacional de Estatística - *Estatísticas da cultura desporto e recreio*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 1994, p. 61.

c) A publicidade institucional.

Para além da comunicação interpessoal, significativa de uma acção municipal autocentrada e de um controlo editorial informal na imprensa, indiciático de um centralismo municipal, os municípios utilizavam também, como veículos de comunicação, o Edital e o Boletim Municipal. Trata-se de meios de informação previstos por lei<sup>73</sup>, cuja utilização é obrigatória nas decisões dos órgãos municipais deliberativos que apresentam uma eficácia externa. Em relação a eles, sobretudo no caso do Boletim Municipal, consideramos que neste período se registou um desvirtuamento do espírito da publicidade municipal, na medida em que foram explorados, principalmente, com o objectivo de promover a “*performance*” administrativo-política dos representantes municipais. A edição destas publicações não só era da sua responsabilidade directa, como também a periodicidade, segundo parece, oscilava ao ritmo das inaugurações que concretizavam.

### **2.2.2 - Outros meios de comunicação municipal**

Para lá dos meios de comunicação municipal habituais, indiciáticos de um protagonismo municipal autocentrado e de tipo tradicional, mais tecno-administrativo do que político, existem ainda outros. São meios de comunicação municipal que, quanto a nós, se inserem já num período diferente do municipalismo português (de 1986 até aos nossos dias). Neste, as suas actividades são cada vez mais

---

<sup>73</sup> -Artigo 84º do Decreto-Lei 100/84.

Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna - *Op. Cit.* p. 1057.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

abrangentes, no sentido da sua influência estar presente em todas as áreas sociais dos concelhos. Todavia, este protagonismo começa a ser articulado com a colaboração e a participação dos sectores privados (económicos e sócio-culturais) mais dinâmicos dos concelhos (empresários locais, associações de desenvolvimento,...) numa perspectiva de desenvolvimento local integrado<sup>74</sup>. Os meios de comunicação municipal passam a reflectir simultaneamente essa abrangência (já que do ponto de vista técnico a sua área de acção - distribuição, difusão ou transmissão - tende a ser maior) e essa interacção com as sociedades locais, no sentido de se assumirem como suporte de expressão e reflexão pública das opiniões dos parceiros locais.

É possível distinguir os (novos) meios de comunicação municipal de duas formas: tecnicamente, assumindo-se como um conjunto de dispositivos de difusão pública das actividades do município; e sociologicamente, na medida em que no concelho existem parceiros sociais que também comunicam com as populações e que podem ser utilizados pelas edilidades para uma divulgação mais eficaz das suas actividades. Passemos, então, à sua caracterização.

a) Os meios de comunicação municipal numa perspectiva sociológica: os parceiros sociais.

São todos os agentes sociais locais, como é caso dos prescritores e líderes de opinião locais (sejam político-partidários ou não), que, para além de comunicarem com as populações municipais, apresentam, também, uma capacidade significativa de

---

<sup>74</sup> -Juan Mozzicafreddo e outros - *Op. Cit.*, p. 145-146.

influência dos seus valores, condutas locais,... Deste modo, são úteis para o município na medida em que podem desempenhar um papel importante na sensibilização para a adopção (ou modificação) de comportamentos colectivos ou opções políticas municipais.

Os parceiros locais podem ser estruturados em duas grandes categorias: os do município, isto é, aqueles que estão no âmbito da esfera de influência directa desta instituição e os parceiros locais extra-municipais, organismos, ou agentes sociais que estão fora da influência do município e com quem este necessita de estabelecer relações de cooperação se quiser comunicar com públicos-alvo locais específicos. Os parceiros que se integram na esfera de acção do município constituem as organizações para-municipais que, à semelhança do município, informam as populações nalguns domínios específicos de acção municipal. É o caso, por exemplo, das Juntas de Freguesia e dos Postos de Turismo, entre outros.

Por sua vez, os parceiros extra-municipais apesar de não se integrarem nas esferas de influência dos municípios, são, todavia, fulcrais para estabelecer com sucesso, acções de comunicação específicas dirigidas a públicos locais bastante concretos e delimitados. Para lá das organizações políticas existentes no concelho, o que leva à necessidade de se estabelecer relações com as oposições locais e dos organismos estatais da Administração Central, bem como das associações sócio-profissionais, existem também os chamados líderes de opinião local e os prescritores.

Os líderes de opinião<sup>75</sup> são uma categoria específica de agentes sociais locais, que facilitam ou condicionam

---

<sup>75</sup> -O modelo comunicacional subjacente à utilização dos líderes de opinião e dos prescritores é o do “fluxo da comunicação

os efeitos da comunicação municipal em determinados grupos sócio-locais restritos. São, portanto, indivíduos

---

a dois níveis” (teoria do *two step flow*). A comunicação municipal é uma actividade com dois sentidos diferentes. Numa perspectiva institucional, do município para a população e de retroacção (à qual estão subjacentes os valores democráticos da participação política e político-administrativa), dos municípios para os órgãos municipais. Porém, estes dois sentidos comunicacionais estão longe de se concretizarem linearmente. Entre o município e a população concelhia, interpõem-se múltiplas entidades sociais de mediação, como é o caso dos prescritores e dos líderes de opinião. Estes apresentam uma acção restrita a determinados grupos sócio-locais, no âmbito dos quais, exercem uma acção de liderança social, condicionando informalmente os consensos que deles emergem (opiniões públicas). Esta influência revela-se quer nos assuntos que são discutidos (o que pode dar origem a uma acção informal de *gatekeeping*), quer no tipo de consensos que se geram. Por sua vez, os prescritores apresentam as mesmas funções que os líderes de opinião. A única diferença reside no facto de que a posição que ocupam, no âmbito dos grupos onde estão integrados, é relativamente institucionalizada, o que lhes dá um poder social real e efectivo para condicionarem os fluxos de informação do exterior para o interior do grupo (acção de *gatekeeping*), bem como as situações de consenso.

Os fenómenos de *gatekeeping* relacionam-se com dinâmicas que se processam no interior de grupos sociais relacionadas com a modificação de hábitos e atitudes. No interior dos grupos, podem existir actores sociais que têm um papel institucionalizado na filtragem de informações e influências externas. Esta selecção não é arbitrária, no sentido em que se baseia num sistema institucional, objectivo e formal, de regras que actualiza as axiologias de valores que determinam a própria génese das instituições sociais.

Cf Mauro Wolf - *Teorias da Comunicação*. Lisboa, Editorial Presença, 1987 (Col. Textos de Apoio, 21), p. 43-50 e 159-162.

que recebem as informações dos meios de comunicação de massa e as transmitem, interpessoalmente, aos elementos que constituem o seu grupo social<sup>76</sup>. Katz e Lazarsfeld, os investigadores que melhor teorizaram este fenómeno<sup>77</sup>, salientaram que as situações de liderança de opinião diferem entre áreas de acção social. Assim, numa perspectiva municipal, pode tornar-se necessário identificar os líderes de opinião referentes às questões políticas e às administrativas. O fenómeno de liderança de opinião parece estar, também, directamente relacionado com processos de autoridade informal existentes nos grupos sociais e com o grau de interesse compartilhado pelos membros nas informações veiculadas pelo líder.

Embora seja difícil recensear claramente os líderes de opinião, porque resultam, em grande parte, de dinâmicas grupais frequentemente fluídas e de difícil visibilidade social para aqueles que não estão integrados nesses grupos, Rogers e Shoemaker elaboraram uma lista de atributos que nos permite caracterizar genericamente os líderes de opinião<sup>78</sup>. Para

---

<sup>76</sup> -Stephen Little John - *Fundamentos Teóricos da Comunicação Humana*. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1988, p. 329-330.

<sup>77</sup> -Elihu Katz e Lazarsfeld - *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communication*, citado por Stephen Little John - *Idem*, p. 329-330.

<sup>78</sup> -A saber:

- Os líderes de opinião apresentam uma maior exposição à comunicação de massa que os seguidores do grupo que representam;
- São mais cosmopolitas;
- Estão em maior contacto com os agentes de mudança, o que o implica possuírem uma maior cultura geral que os seus seguidores;

além destes atributos, os líderes de opinião podem também ser monomórficos ou polimórficos. Os monomórficos são aqueles cuja influência pessoal se concretiza apenas numa área social específica, enquanto que os polimórficos a exercem em referência a múltiplas. Conseguiu-se estabelecer também uma relação entre estas duas categorias e os meios sociais onde os líderes de opinião se integram. Assim, à medida que os sistemas sociais se tornam cada vez mais amplos, urbanos e complexos tecnologicamente, aparecem os monomórficos. São líderes de opinião característicos de meios sociais onde existe divisão do trabalho e especialização de papéis sociais. O líder monomórfico é dotado de competências específicas e exerce uma autoridade informal, apenas, em áreas restritas. O mesmo não acontece com os líderes polimórficos inscritos, sobretudo, em sociedades rurais e tradicionais, cuja área de influência está alargada a todas as dimensões da vida local<sup>79</sup>.

---

- Concretizam uma maior participação na vida social, o que aponta para a concretização de um estilo de vida mais aberto à comunidade;

- Possuem um *status* social elevado, o que, quanto a nós, faz com que se integrem na categoria das elites;

- São mais inovadores que os elementos do seu grupo sempre que o sistema social em que se integram favorece a mudança. Porém, quando as normas são tradicionais, não são especialmente progressistas.

M. Rogers e F. Floyd Shoemaker - *Communication of Innovations, a Cross-Cultural Approach*, citado por Little John, Stephen - *Ibidem*, p. 330.

<sup>79</sup> -R. Merton - *Patterns of Influence. A Study Of Interpersonal Influence of Communications Behavior in a Local Community*, citado por Mauro Wolf - *Op. cit.*, p. 48.

Com a desagregação progressiva dos grupos sociais e das esferas públicas sociais nos grandes centros urbanos, onde os líderes de opinião podiam exercer pessoal e intersubjectivamente a sua influência, seria interessante reflectir, até que ponto, estes não transitaram em parte para a esfera dos meios de comunicação social, passando a concretizar a sua influência através da divulgação colectiva de propostas de consumo<sup>80</sup>. Nesta medida, assumir-se-iam, apenas, como profissionais da comunicação, detentores de um poder substancial na alteração ou institucionalização de papéis e práticas sociais específicas.

A existência de líderes monomórficos e polimórficos vai permitir ao município identificar, localmente, quais os líderes de opinião que existem nos concelhos. Apesar de considerarmos que dificilmente se concebem relações de causalidade tão lineares, como nos parecem à primeira vista, é possível questionarmo-nos até que ponto será possível estabelecer uma correlação entre as dinâmicas sociais existentes nos concelhos e os líderes de opinião neles existentes. Se o concelho é perpassado por uma dinâmica social relativamente tradicional, onde as estruturas sociais são sensivelmente homogéneas, talvez os líderes de opinião sejam de tipo polimórfico e tendam a inscrever-se nas elites locais, provavelmente integrados

---

<sup>80</sup> -Neste contexto, os fenómenos comunicacionais do *Two Steps Flow* desapareceriam e seriam substituídos por uma comunicação de massa linear, à qual as audiências, anómica e pavlovianamente, reagiriam a objectivos previamente estabelecidos. Pensamos que esta situação é bastante forçada pelo que, se bem que concedamos que se possa registar uma transição de alguns líderes de opinião do tecido social para o campo dos media, aí o seu grau de influência nunca será absoluto. Tal situação corresponderia a erradicar das interações sociais os fenómenos de influência pessoal e grupal.



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

nas redes de contactos e influências pessoais dos autarcas. Porém, se as dinâmicas locais forem perpassadas por uma pluralidade e complexidade de contextos sociais, os líderes de opinião poderão ser de tipo monomórfico: representantes formais de corporações sociais locais, ou então, profissionais dos meios de comunicação social com renome e créditos locais garantidos. Se em relação aos líderes polimórficos, o estabelecimento de consensos poderia ser relativamente fácil, mercê da proximidade e do contacto sócio-local quotidiano, nos monomórficos, pensamos que talvez seja mais difícil. É que poderão não se inscrever na esfera de influências dos chefes autárquicos, como também o seu poder de influência poderá estar circunscrito a áreas sociais dos concelhos muito específicas.

Por sua vez, os prescritores, à semelhança dos líderes de opinião, são, igualmente, actores sociais que gerem também os fluxos da comunicação em determinados grupos sócio-locais. Mas as semelhanças acabam logo aí, já que consideramos que estes agrupamentos não só estão institucionalizados, como também as acções de influência que neles se concretizam são formais.

Para percebermos a diferença entre prescritores e líderes de opinião, é necessário reflectirmos sobre a origem do poder de influência que ambos possuem, o qual designamos por poder simbólico. Por poder simbólico entendemos a capacidade social para conceber, impor e inculcar valores e práticas sociais específicas com o consentimento (activo ou passivo) daqueles que lhe estão sujeitos, como se reflectissem os interesses e as expectativas de todos<sup>81</sup>. É por isso que Pierre Bourdieu considera que o poder simbólico “só pode ser exercido com a *cumplicidade* daqueles que não querem saber que

---

<sup>81</sup> -Pierre Bourdieu- *O Poder Simbólico*. 2ª Ed. Lisboa, Difel,1993, (Col. Memória e Sociedade), p. 7-15.

lhes estão sujeitos ou mesmo que o exercem”<sup>82</sup> (o sublinhado é nosso). Como o poder simbólico se impõe pelo consenso, exige um conjunto de habilitações sociais específicas que designamos por capital simbólico. Uma delas é a familiaridade, pela qual o actor social é capaz de gerar simpatias, lealdades, cumplicidades, respeito,... Ora bem, é precisamente ao nível do capital simbólico que surgem as diferenças entre prescritores e líderes de opinião, na medida em que este pode resultar, ou de uma lenta acumulação gerada ao longo do percurso social do actor ou, pelo contrário, de um acto simbólico de consagração. Em tal acto verifica-se a transferência de um capital simbólico que é propriedade de uma organização, instituição ou até mesmo de um grupo social, para um determinado actor social que o integra.

Consideramos que é o capital simbólico acumulado a título pessoal que determina os processos de liderança de opinião, visto que o tipo de influência social que os caracterizam é informal. É constituído por uma detenção de carisma ou uma acumulação de notoriedade e de familiaridade, proveniente do facto de se ser conhecido e reconhecido socialmente. Este é o capital dos líderes de opinião polimórficos, elites sociais que existem em consequência do nome e da reputação que possuem na globalidade do tecido social. Para além deste tipo de capital, pessoalmente acumulado, os líderes de opinião podem possuir ainda outro, que é característico da honra que acumularam ao longo de um certo percurso em áreas sócio-profissionais restritas, condição fulcral para a emergência de uma “boa reputação”. Geralmente, é uma competência simbólica que resulta da reconversão de um capital de notoriedade acumulado noutros domínios sociais (como por exemplo, a cultura, o desporto, a profissão,...).

---

<sup>82</sup> - *Idem*, p. 8.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Consideramos que é este tipo de capital simbólico que caracteriza, sobretudo, os líderes de opinião monomórficos.

Donde surge então, o poder simbólico dos prescritores? Consideramos que resulta apenas de uma transferência formal de um capital simbólico, que já existia no âmbito da própria instituição ou do grupo social, onde os prescritores estão integrados. É por isso que estes só concretizam uma actividade de influência social, em função da autoridade simbólica e real que receberam formalmente, por delegação e investidura. O médico ao receitar, o líder político-partidário ao nomear, o sindicalista ao sancionar, só desenvolvem estas actividades com eficácia, em função do poder simbólico que as instituições, onde estão integrados, lhes atribuíram por acto de consagração. É como se se gerasse uma transferência do capital simbólico da própria instituição para esse actor social.

Na esfera da comunicação municipal, os líderes de opinião e os prescritores desempenham um papel importante não só na gestão do fluxo de informações que circulam nos próprios grupos locais, formais ou informais, como também nos processos de influência pessoal e colectiva. Deste modo, o líder e o prescritor, como representantes de uma vontade colectiva (que é aquela que eles próprios “impuseram” ou contribuíram para “impor”, através da cumplicidade de todos), assumem-se como os parceiros mais indicados para fazer passar, consensualmente, mensagens e propostas municipais em determinados segmentos específicos das populações municipais.

Os prescritores pressupõem que no local possam existir agrupamentos formais institucionalizados, (associações ou organizações sociais) cuja origem seja local ou extra-local, mas a área de acção seja restrita

ao concelho. Estes organismos são providos de uma axiologia de valores própria, objectivos e actividades sócio-locais específicas. Geralmente, atingem grupos específicos das populações municipais, com expectativas políticas e necessidades locais próprias. Assim, através dos prescritores, enquanto representantes formais destas instituições, é possível ao município estabelecer um conjunto de relações formais com vista a uma circulação mais ampla e eficaz da informação municipal. Por um lado, a edilidade reservaria um espaço nos meios de comunicação e de informação que possui, para a expressão dos valores e dos objectivos das instituições com que se relaciona e, por outro, estas permitiriam que o município utilizasse os seus suportes de comunicação de forma a que pudesse atingir segmentos específicos das populações municipais que, por regra, não consegue abordar eficazmente. Para além das associações cívicas e de solidariedade social, através das quais o município pode comunicar com minorias locais desfavorecidas, existem também as associações empresariais, no âmbito das quais, pode concretizar um tipo de comunicação financeira, com vista à dinamização dos investimentos e ao desenvolvimento económico do concelho. Existem, igualmente, as associações laborais e os sindicatos através das quais o município não só pode recensar as necessidades e reivindicações políticas existentes, como também divulgar toda a informação, que considere pertinente, sobre as actividades económicas existentes, bem como sobre o mercado laboral local.

b) Os meios de comunicação municipal numa perspectiva técnica.

Para além dos parceiros sociais entendidos como meios de comunicação municipal, o município utiliza

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

outras maneiras de comunicar com os seus públicos, através de meios de comunicação específicos. Tais meios são representativos da natureza das actividades municipais, cada vez mais alargadas a todos os domínios da vida local. Vamos identificar alguns deles, apenas os mais usuais e comuns, descrevendo as suas características e potencialidades<sup>83</sup>.

#### *O marketing directo.*

Não é propriamente um meio de comunicação, mas antes uma técnica de *marketing* que visa adaptar os produtos ou os serviços municipais às necessidades colectivas dos utentes, sendo porém, estes considerados individualmente, um a um, através de técnicas de produção, distribuição, comercialização ou produção personalizadas<sup>84</sup>. Consideramos que a operacionalização do *marketing* directo poderá ser problemática (no sentido de ser relativamente complexa e dispendiosa) no que diz respeito a organizações que prestem serviços ou produzam bens de consumo de massa, como é o caso de alguns serviços públicos municipais (água, saneamento básico, recolha do lixo,...). Porém, é de salientar que nos concelhos poderão existir determinados grupos específicos da população que, se bem que

---

<sup>83</sup> -A este propósito cf Philippe Langenieux-Villard - *Op. cit.*, p. 49-69.

Torin Douglas - *Guía Completa de la Publicidad*. Madrid, Hermann Blume, 1986, p. 66- 105.

<sup>84</sup> -Cf Jacques Lendrevie e outros - *Mercator*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1992,(Col Gestão e Inovação/Ciências de Gestão, 1), p. 311-319.

não deixem de apresentar necessidades resultantes da vivência em comunidade, estas são, porém, específicas e concretas deles. É o caso, por exemplo, de alguns estratos populacionais que poderão ter de ser informados especificamente da alteração dos itinerários rodoviários da sua zona de residência. O mesmo poderá verificar-se com os segmentos mais desfavorecidos das população locais, que frequentemente, necessitam de um tipo de contacto personalizado.

Aquilo que nos interessa no *marketing* directo para este trabalho, são os meios de comunicação que permitem estabelecer relações directas e personalizadas entre os municípios e as populações municipais. Nesta medida, as edilidades não recorrem a parceiros sócio-locais e muito menos a formas mediatizadas de comunicação de massa. É como se os meios de comunicação directa permitissem um encontro face-a-face, interpessoal, entre as populações e os representantes dos órgãos institucionais do município. Para além disso, possibilitam a interactividade, o que os distingue de todos os outros, nos quais pode não existir retroactividade. Nesta perspectiva, devem ser concebidos de forma a permitirem uma resposta efectiva às mensagens que difundem<sup>85</sup>.

Apesar de possibilitarem uma interacção entre os municípios e as populações municipais, não os consideramos, porém, adequados a uma comunicação em que se procura desenvolver uma discussão intersubjectiva e publicamente alargada de assuntos municipais. É certo que permitem que se possa reagir àquilo que é difundido. Todavia, esta reacção não é pública, isto é, tendo por referência um espaço de

---

<sup>85</sup> -Jacques Lendrevie e Denis Lindon e outros - *Idem*, p. 312.

## Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

mediação público que permita testar a relevância dos valores que lhe estão subjacentes. Pelo contrário, consideramos que se desenvolve no âmbito de uma acção privada, em que uma entidade pública se apropria de meios de comunicação para implementar determinados objectivos, independentemente da sua validade. É por isso que consideramos estes meios mais adequados à concretização de actividades administrativas porque se pressupõe que a relevância pública destas, já antes foi garantida por consensos colectivos gerados nos órgãos políticos dos municípios.

Os meios de comunicação directa podem ser classificados em três categorias: o tradicional cupão-resposta publicado na imprensa, o correio directo e o telemarketing.

### O cupão resposta.

É um postal de retorno que possibilita a resposta a um anúncio com uma proposta municipal específica, publicada num jornal ou revista com comercialização ou distribuição no concelho. Neste contexto, possibilita testar a disponibilidade das populações municipais ao consumo de determinados serviços públicos e avaliar as potencialidades de uma determinada área administrativa.

### O correio directo.

Consiste na difusão personalizada de cartas com informações sobre as actividades dos municípios. As edilidades escrevem às populações municipais e estas podem responder-lhe, pois o correio directo não só pode integrar um cupão resposta, como outras técnicas que levem as populações a responderem à informação que receberam.

Insistimos em salientar que esta interacção, seja por carta, por postal R.S.F, ou por resposta telefónica gratuita (através dos chamados números verdes), não é pública, isto é, não apela nem se inscreve, numa esfera pública de mediação, mas apenas na inter-relação privada entre duas entidades que apresentam pretensões e expectativas próprias. No caso dos municípios, pretensões de autoridade cada vez mais abrangentes a todas as franjas da sociedade civil local; no caso da população concelhia, expectativas e necessidades arbitrarias, isto é, independentemente de se inscreverem ou não nos interesses da colectividade. Nesta medida, o correio directo insere-se num sistema privado de intercâmbio de informações e de serviços entre duas entidades sociais com pretensões mútuas, independentemente da sua relevância social e pública. Perante esta situação, questionamo-nos até que ponto os meios de comunicação do *marketing* directo, por se inscreverem num tipo de interacções privadas, serão adequados aos municípios, enquanto órgãos políticos e administrativos públicos ?

Do ponto de vista operativo, a principal vantagem do correio directo está na selectividade, porque mediante uma listagem adequada das populações municipais, caracterizadas segundo parâmetros, estrategicamente relevantes, os municípios comunicam apenas com quem lhes interessa atingir. Neste contexto, não existem quaisquer desperdícios comunicacionais, pois todos aqueles que não se integram no alvo de comunicação têm poucas possibilidades de lerem as mensagens, o que, na nossa opinião, constitui mais um factor atentatório ao princípio da publicidade.

### O telemarketing.

É um meio de comunicação por telefone através do qual, à semelhança do correio directo, os municípios



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

comunicam directa e privadamente com as populações municipais. Numa perspectiva técnica, consideramos que este permite concretizar acções de venda directa por telefone<sup>86</sup>. Neste contexto, é utilizado na informação e na sensibilização pessoal das populações sobre determinados assuntos específicos de natureza essencialmente administrativa. Porém, tal situação não impede que não sejam também utilizados politicamente. Nesta perspectiva, assumem-se como meios de legitimação de âmbito privado, de uma acção política municipal cujo objectivo passa pela concretização de um consenso local que só é público pelo número médio de aclamações que suscitou no concelho. A aclamação é entendida como o consumo privado dos produtos políticos que localmente estão em concorrência.

Consideramos que o *marketing* directo se não for utilizado com um espírito democrático, cujas actividades sejam vigiadas de perto por fóruns públicos (de natureza administrativa ou política), poderá constituir um perigoso meio de comunicação através do qual os municípios concretizam acções locais unilaterais e arbitrárias, independentemente da sua relevância política ou administrativa.

#### *Os cartazes.*

São meios de comunicação visual que não devem ser entendidos apenas como o vulgar edital obrigatório por lei, mas também como um suporte de informação municipal externo e espacial. Para além deste existe

---

<sup>86</sup> -Numa perspectiva de *marketing*, a venda é considerada como uma técnica de promoção específica. Distingue-se das Relações Públicas, da Publicidade e das Promoções de Vendas por ser uma comunicação personalizada e interpessoal.

igualmente, a sinalética do município que, no interior dos edifícios municipais e nos próprios concelhos, permite estabelecer itinerários que orientem a população municipal na utilização dos serviços que o município oferece. Além da sinalética, alguns municípios têm vindo também a explorar o chamado mobiliário urbano, constituído por vitrinas e painéis, alguns deles rotativos e electrónicos como é o caso dos *spectacolours*, o que permite difundir mensagens em tempo real à medida das suas necessidades.

Com excepção dos painéis electrónicos e dos editais, utilizados para difundir externamente as actividades municipais e que por isso transmitem quantidades significativas de informação, a principal característica dos cartazes reside, paradoxalmente, na escassa informação concreta que transmitem. Esta situação resulta do facto de a principal função dos cartazes ser a de *reminder*, isto é, a de contribuir para relembrar e estabilizar as mensagens veiculadas noutros meios de comunicação municipal, de forma a reforçar os níveis de notoriedade obtidos<sup>87</sup>. Porém, a função *reminder* não existe só para aumentar a eficácia das mensagens veiculadas noutros meios de comunicação. Os cartazes também são utilizados em estratégias de comunicação que visam reatualizar e ritualizar os valores culturais municipais já conhecidos e interiorizados pelas populações municipais. Deste modo, são adequados para a implementação de acções de comunicação simbólica.

---

<sup>87</sup> - Margarida Viegas - *A Estratégia de Media*, in: António Silva Gomes (Coord.) - *Publicidade e Comunicação*. Lisboa, Texto Editora, 1991, (Col. Textos de Gestão), p. 81-82;  
Torin Douglas - *Op. cit.*, p. 90.

## Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

### *Os meios escritos.*

Para além do Boletim Municipal, os municípios podem também explorar outros meios de comunicação escrita. Estes podem servir não só para informar as populações municipais sobre o que existe, administrativamente, ou o que foi deliberado, politicamente, como também para as sensibilizar na concretização de práticas locais específicas, que lhes permitam usufruir mais racionalmente dos recursos e dos serviços municipais. É o caso, por exemplo, dos panfletos e dos desdobráveis sobre como poupar água ou da publicação de pequenos guias que divulgam a traça e as características locais das habitações, procurando sensibilizar todos aqueles que concretizarem obras de restauração a fazê-las de acordo com elas.

### *Os audiovisuais.*

São meios de comunicação relativamente caros e complexos de concretizar, pois exigem recursos humanos qualificados para os produzir. Esta situação, leva a que o município ou recorra a uma produção externa, ou admita para os seus quadros, técnicos que os concebam e produzam, o que, nossa opinião, contribui para que a comunicação municipal se autonomize do centralismo e da ingerência que os autarcas, tradicionalmente, adoptam na concretização destas actividades.

À semelhança dos cartazes, as potencialidades dos audiovisuais só são totalmente exploradas, se as mensagens que difundem forem complementadas com as de outros meios de comunicação municipal, nomeadamente os escritos ou os orais. A principal vantagem dos audiovisuais é o seu impacto, pelo que não são adequados para a divulgação de informação

complexa e detalhada. Nesta medida, à semelhança dos cartazes, não só são excelentes no reforço dos resultados obtidos noutros meios, como também na institucionalização e na manutenção dos valores culturais localmente vigentes. É por isso que, à semelhança dos cartazes municipais, também estão adequados à concretização de acções de comunicação simbólica.

*As rádios locais.*

Juntamente com a imprensa local, enquanto veículo de uma opinião pública municipal e com os meios de comunicação interpessoal, através dos quais as populações municipais podem expressar, publicamente, as suas opiniões e assim participarem nas actividades dos órgãos municipais, consideramos a rádio um meio de comunicação importante para a concretização dos valores democráticos nos municípios.

Como qualquer meio de comunicação municipal, as rádios locais podem ser utilizadas de duas formas. Como meio de comunicação de uma autoridade pública, apresentam muito mais vantagens que os meios escritos (imprensa, edital e boletins municipais,...). As mensagens são facilmente produzidas e a sua difusão pode cobrir geograficamente a totalidade dos concelhos. Paralelamente, são recebidas em todas as camadas populacionais, sobretudo as que não sabem ler ou não apresentam quaisquer hábitos de leitura. Consequentemente, as rádios locais podem ser um meio de difusão poderoso, em relação a um poder municipal que pretenda alargar a sua área de influência a todos os estratos da sociedade civil;

É porém, como meio de comunicação público e interactivo que a rádio apresenta quanto a nós, maiores potencialidades. As rádios locais ao difundirem

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

programas sobre as realidades concelhias, abertos à participação dos ouvintes estão, quanto a nós, a criar um espaço de debate aberto a todos. Como exemplo, destacamos o Fórum T.S.F., realizado, recentemente, pelo jornalista Sena Santos nessa estação. Tratava-se de um programa aberto à participação dos ouvintes em que estes, em directo e se possível sem nenhum constrangimento editorial, podiam participar livremente nos temas que estavam em debate. Repare-se como é grande a diferença existente entre os meios de comunicação do *marketing* directo e as rádios locais. No caso do *marketing* directo as relações que se geram apesar de interactivas, são particulares: trata-se de duas entidades, uma pública e a outra privada, que interagem privadamente, no sentido dessa interacção não ser mediada por qualquer esfera pública- o município comunica com o municípe e vice-versa. No caso das rádios locais, a situação é totalmente distinta: são duas entidades que se inter-relacionam mas num espaço de comunicação que difunde em tempo real essa interacção para toda a sociedade civil local. É por isso que consideramos as rádios locais, nomeadamente em programas abertos à participação em directo, um dos poucos meios de comunicação municipal que podem possibilitar uma interacção pública município/população concelhia (e vice-versa), numa perspectiva dialógica, intersubjectiva e participativa, tal como Jurgen Habermas a identificou a partir das práticas sociais das Esferas Públicas burguesas<sup>88</sup>.

#### *Os meios de comunicação do futuro.*

São todos aqueles que resultaram de inovações tecnológicas recentes que, em grande parte, ainda não

---

<sup>88</sup> -Jurgen Habermas- *Op. cit.*, p. 110-155.

foram implementadas pelos municípios, apesar do potencial que podem oferecer para a comunicação municipal. Esta situação resulta de vários factores. Geralmente, a instalação destes meios de comunicação implica investimentos avultados, incompatíveis com a debilidade económico-financeira de grande parte dos municípios; para além disso, a sua exploração envolve a mobilização de recursos humanos qualificados o que contribui para autonomizar as actividades comunicacionais da tutela e da direcção directa dos autarcas. Como já atrás referimos, esta situação é incompatível com a mentalidade centralizadora de boa parte dos chefes autárquicos no que diz respeito à promoção dos municípios; finalmente, alguns destes meios de comunicação implicam instalar nas habitações das populações tecnologia de ponta cuja utilização é, relativamente, complexa e pouco adaptada ao baixo nível cultural e de literacia que uma parte substancial da população portuguesa ainda apresenta.

#### A telemática e o multimedia.

São a designação que atribuímos para indicar todos os suportes de comunicação que associam a informática e a interactividade às telecomunicações<sup>89</sup>. A técnica mais conhecida da telemática é o videotexto que articula a televisão ou o computador ao telefone, permitindo às populações municipais acederem a informações municipais e, eventualmente, consumirem determinados serviços municipais, sem saírem de casa. Seria o caso, por exemplo, do acesso remoto aos ficheiros e da requisição de livros das bibliotecas municipais. Para além do videotexto, existem outras técnicas,

---

<sup>89</sup> -Philippe Langenieux-Villard - *Op. cit.*, p. 66-67.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

eventualmente, menos complexas quanto à sua utilização e implementação. É o caso, por exemplo, da possibilidade de concretizarmos, individualmente, em casa leituras dos consumos de água e de luz e de as comunicarmos tonalmente pelos dígitos do telefone aos serviços municipalizados. Por sua vez, o *multi-media* é composto por um conjunto de sistemas automáticos de consulta pessoal de informação municipal que associa os meios audiovisuais à informática.

É na consulta de informação municipal sobre determinados serviços do município, que a telemática e o *multimedia* oferecem maiores vantagens. Para lá dos detalhes técnicos, sem importância para o nosso trabalho, o que interessa salientar nestes meios de comunicação consiste no facto destes apenas permitirem um tipo de consumo privado e não interactivo de informações. Privado, no sentido em que não é concretizado em referência a nenhuma esfera de mediação pública que permita avaliar a relevância daquilo que é consumido. Paralelamente, também não é interactivo, na medida em que estes meios de comunicação apenas permitem o acesso a um conjunto de informações públicas que já estão criadas e concebidas previamente e que, portanto, não podem ser modificadas, mas apenas consultadas. Neste caso, a interactividade com que genericamente se qualifica este tipo de meios de comunicação, apenas significa o leque “infinito” de possibilidades de consulta/ /consumo que permite, previamente, concretizar, enquanto que a nossa concepção de interactividade é completamente distinta. Concebemos a interactividade como uma característica subjacente às interações sociais, (de qualquer tipo) no âmbito das quais os actores sociais procuram alcançar um compromisso que seja mutuamente consensual. Nesta perspectiva, a interactividade está relacionada com a possibilidade real

de os actores sociais, no domínio das interacções sociais da vida quotidiana, poderem, mutuamente, defender os seus interesses e realizar os seus objectivos. É esta liberdade que determina que os resultados das interacções sociais sejam prováveis, isto é, não sejam determinados (nem determinantes) *a priori*, o que não acontece nalgumas tecnologias de informação.

Para finalizar, gostaríamos de salientar as potencialidades que as redes informáticas de dimensão local ou extra-local como é o caso da *Internet*, apresentam para os municípios. É certo que a sua esfera de acção ultrapassa, em larga escala, as fronteiras dos concelhos. Não é porém, esta característica que as dota de potencialidades para a comunicação municipal, mas sim a possibilidade de as populações municipais acederem, nas esferas íntimas dos seus lares, a fóruns virtuais de debate e de reflexão sobre os locais, no limite, sem quaisquer fronteiras geopolíticas. Repare-se na diferença que existe entre estes meios e, por exemplo, o videotexto. Neste existe apenas uma interacção privada entre as populações municipais e um sistema de informações públicas que foi previamente criado pelos municípios e posto à disposição virtual de todos. Por sua vez, nas redes informáticas se é certo que continua a existir uma interacção entre município/munícipe, todavia esta deixa de ser de tipo privado para passar a ser virtualmente mediada por um espaço público virtual, de confronto e reflexão não só de amplitude concelhia, mas também regional, nacional ou até mesmo mundial.

### **2.2.3 - Critérios de selecção dos meios de comunicação**

Perante tão grande diversidade de meios de comunicação municipal como escolher os mais



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

adequados? Tudo depende das situações, dos objectivos de comunicação que se pretende alcançar e dos recursos municipais existentes.

Na nossa opinião, a selecção dos meios de comunicação municipal resulta de três factores: dos objectivos municipais que estão subjacentes à acção de comunicação, dos custos que a sua utilização implica e das potencialidades de cobertura do público alvo que oferecem.

#### a) Os objectivos municipais.

O que nos interessa no âmbito do nosso trabalho é a racionalidade que está subjacente à concretização dos objectivos municipais. Já atrás vimos que esta racionalidade é pública quando os objectivos são essencialmente políticos e resultam de uma interacção local aberta à participação de todos os cidadãos municipais. Neste contexto, os meios de comunicação social têm de permitir a publicidade municipal, de forma a assumirem-se como suportes de uma opinião pública municipal. Por sua vez, nos objectivos administrativos, perpassados por uma racionalidade privada, o que está em jogo é a concretização o mais eficaz possível das actividades municipais. Nesta perspectiva, os meios de comunicação devem assumir-se como recursos técnicos que permitam não só aos utentes consumir o mais eficazmente possível o que é oferecido municipalmente, como também legitimar projectos de consumo público municipal (quadro 3).

#### b) Os custos.

Outro critério de selecção dos meios de comunicação municipal corresponde aos custos de difusão e de

produção que a sua utilização envolve. Estes devem ser ponderados não só em relação ao preço da “compra do espaço”, como também à complexidade da produção e à transmissão das mensagens que a selecção de um determinado meio impõe<sup>90</sup>. Por compra de espaço, entendemos o custo de aluguer de um meio de comunicação específico (televisão rádio, imprensa, etc.) que a transmissão de uma mensagem envolve.

c) A cobertura.

Consiste na capacidade do meio de comunicação para alcançar a totalidade da população alvo. Mede-se pelo número de pessoas que integra um grupo-alvo de uma acção de comunicação específica e que recebeu as mensagens transmitidas por um determinado meio de comunicação<sup>91</sup>.

Para além da capacidade para alcançar os grupos-alvo, a potencialidade de cobertura dos meios de comunicação avalia-se, igualmente, por outros parâmetros. É o caso da audiência que o meio de comunicação detém *per se* e da afinidade desta com ele, caracterizada por uma relação de empatia, habituação e fidelidade. Existe também o poder de repetição do meio de comunicação, definido como a possibilidade de se obter um volume significativo de repetição das mensagens no mínimo de tempo possível. Finalmente, há a acrescentar ainda a ponderação dos condicionalismos relativos à produção das mensagens e à compra do espaço. Por exemplo, num caso específico em que é necessário

---

<sup>90</sup> -Torin Douglas - *Op. cit.*, p. 66-108, 203-206.

<sup>91</sup> -Jacques Lendrevie, Denis Lindon e outros - *Op. cit.*, p. 352.

Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

que um município obtenha elevados índices de notoriedade no mais curto espaço de tempo, a rádio local, pode ser um meio de comunicação mais adequado, do que, por exemplo, a imprensa ou o edital.

As razões para esta situação prendem-se com o facto de a rádio apresentar uma cobertura maior, em virtude das audiências que atinge e da facilidade como que é possível produzir e difundir as mensagens.

	<b>Objectivos Políticos</b>	<b>Objectivos Administrativos</b>
<b>Meios Oraís</b>	Debate; Sessão de esclarecimento; Conferência de imprensa; Conferência.	Comunicação "boca-orelha"; Discurso; Palestra; Sessão de informação; <i>Marketing</i> directo ( <i>telemarketing</i> ).
<b>Meios Escritos</b>	Boletim Municipal (enquanto suporte de publicidade); Cartas abertas; Editoriais; Comentários jornalísticos.	Boletim Municipal (enquanto suporte de difusão de uma oferta pública); Comunicados de imprensa e publicidade institucional; Folhetos; Desdobráveis; Cadernos e publicações municipais; <i>Marketing</i> directo ( <i>direct mailing</i> ).
<b>Meios Visuais</b>	Edital	Edital e Cartazes; Mobiliário urbano.
<b>Meios Audiovisuais</b>	Rádio	Rádio; Filmes; Diaporamas.
<b>Meios Informáticos/Telemáticos</b>	Internet e redes informáticas congéneres (desde que permitam uma interactividade pública)	Videotexto e multimedia.

**Quadro 3: adequabilidade de alguns meios de comunicação com os objectivos municipais.**

## **2.3 - Os públicos municipais**

Numa perspectiva operativa, designamos por público municipal todos os indivíduos, com residência no concelho ou fora dele, que são alvo de acções específicas de comunicação municipal.

Já atrás referimos que existem três tipos de comunicação municipal de acordo com as diferentes actividades municipais: a comunicação administrativa, a político-administrativa e a comunicação política. Nesta medida, é possível identificar também três categorias de públicos municipais, conforme as populações municipais são alvo destas diferentes modalidades comunicacionais: os públicos administrativos (ou utentes), os públicos político-administrativos e os públicos políticos (munícipes).

### **2.3.1 - Os públicos políticos**

São todos os munícipes que no local estão em condições de exercer uma acção política. Esta pode ser de dois tipos o que permite subsegmentar esta categoria: os públicos politicamente activos, categoria que corresponde aos actores sociais que participam, quotidianamente, na vida municipal ou detêm suficiente competência social para participarem nas lutas políticas municipais; e os inactivos que se limitam a concretizar uma acção política de natureza sazonal por altura dos períodos eleitorais, do tipo aclamação, repúdio ou abstenção.

Em relação a estas duas subcategorias, é necessário ponderar até que ponto não poderemos conceber dois tipos de acção comunicacional de natureza política. No caso dos públicos politicamente activos, a comunicação municipal seria constituída por acções de informação que permitissem uma divulgação permanente das actividades políticas dos municípios. Paralelamente,

seria também caracterizada por meios interactivos de comunicação que possibilitassem a expressão pública de uma opinião política, partindo do pressuposto que é através desta que se concretiza uma participação política. Em relação aos actores politicamente inactivos, a comunicação municipal seria igualmente caracterizada por meios de informação municipal, através dos quais, os municípios divulgariam publicamente as suas deliberações. Todavia, esta publicidade municipal seria complementada igualmente, por actividades que as legitimassem. Neste contexto, consideramos que a comunicação municipal, contribuiria para “impor” uma determinada produção político-municipal (no sentido de institucionalizar as estruturas políticas vigentes), e, periodicamente, para estimular um consumo eleitoral específico (no sentido de legitimar a oferta política que existe nos concelhos).

Esta distinção entre actores politicamente activos e inactivos tenderia a não existir, se nos concelhos se verificar uma cultura política participativa e interventiva, o que não acontece na maioria dos casos. Esta separação é, portanto, incompatível com os valores democráticos que prescrevem, idealmente, uma igualdade de oportunidades na acção política.

A diferença entre públicos politicamente activos e inactivos resulta, quanto a nós, das diferentes competências sociais e simbólicas que os actores sócio-locais possuem, o que os faz ficar ou não, logo “excluídos” *a priori*, da política, isto é, das interacções sociais com vista à satisfação dos seus interesses e expectativas municipais. A dinâmica das representações políticas<sup>92</sup> gera-se a partir destes desequilíbrios: perante

---

<sup>92</sup> -Entendemos por representação política os consensos políticos que se assumem como representativos de determinadas expectativas e interesses.

a impossibilidade de poderem concretizar uma conduta activa, grande parte deles fica remetido a uma adesão passiva e sazonal (geralmente remetida para os períodos eleitorais) às propostas políticas municipais que aparentemente parecem defender melhor os seus interesses<sup>93</sup>. Por sua vez, os públicos politicamente activos são todos os actores sócio-locais que possuem suficientes recursos sociais e simbólicos para exercer uma actividade política contínua. Esta tem por objectivo a ocupação dos órgãos municipais de modo a ficarem numa posição privilegiada para concretizarem os seus interesses, ou as estratégias dos agrupamentos político-partidários que representam.

---

Numa perspectiva racional e pública, o consenso político é representativo pela sua evidência, isto é, porque intersubjectivamente, através de uma acção comunicacional não constrangedora e aberta à participação de todos, se assumiu, por evidência, como o que melhor defende os interesses públicos. Porém, numa perspectiva estratégica, em que os consensos apenas são representativos dos interesses arbitrários e específicos de alguns, a representatividade não se gera a partir de uma evidência racional, mas a partir de uma aclamação colectiva, que resulta do facto de, *aparentemente*, satisfazer as expectativas de todos. De salientar que estas expectativas são arbitrárias, isto é, não são publicamente relevantes, porque subjacente à sua legitimidade não existe uma interacção racional que lhes avalie a pertinência, a justiça, a ética a relevância,... Neste contexto, consideramos que apenas legitimam interesses e necessidades privados, que, quanto a nós, estão sempre em permanente mudança e transição. É por isso que a representatividade política que resulta deste tipo de consensos também é mutável.

<sup>93</sup> - A propósito da dinâmica que se gera entre actores politicamente activos e passivos, cf Pierre Bourdieu- *Op. cit.*, p. 185-190.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

Entre os públicos politicamente activos identificamos, entre outros, as elites os partidos políticos e as corporações locais.

#### a) Os partidos políticos.

Os representantes dos órgãos municipais são eleitos pelas populações municipais dos próprios concelhos. Com excepção dos Presidentes das Juntas de Freguesia que também integram as Assembleias Municipais, nos órgãos do município estão cidadãos locais que são representantes partidários, ou que se integram na área de influência dos agrupamentos político-partidários existentes nos concelhos. Esta situação atribui, formalmente, aos partidos um grande protagonismo político que a comunicação municipal deve ponderar. Mais uma vez, podemos encontrar aqui, duas possibilidades de conceber a comunicação municipal. Numa perspectiva democrática, representa um papel importante na difusão de informação que possibilite à oposição aceder a toda a documentação necessária para que possa participar esclarecidamente nas deliberações municipais. Paralelamente, deveria possibilitar também que esta pudesse exprimir publicamente as suas opiniões, não só nos meios de comunicação dos próprios municípios, como também em todos aqueles que são propriedade das sociedades civis locais. Porém, se a comunicação municipal estiver ao serviço de uma estratégia de legitimação unilateral das pretensões arbitrárias dos autarcas, ela passa não só, por uma restrição do acesso da oposição a documentos de trabalho, como também aos meios de comunicação social no âmbito dos quais, possam exprimir livre e publicamente a sua opinião. Neste caso, o município pugna, formal ou informalmente, para que a oposição seja o menos possível noticiada nos meios

de comunicação social de forma a que nos concelhos exista apenas uma versão publicamente oficial das actividades políticas. Esta situação é facilmente torneada pelos partidos políticos. Como são organizações políticas nacionais, possuem recursos não só para deter meios de comunicação próprios, representativos das suas opiniões, como também para exercer uma influência formal ou informal numa multiplicidade de meios de comunicação social local e extra-local, pelo que os *blackouts* municipais nunca são totais;

b) As elites locais.

Consideramo-las como actores sociais locais, com suficiente competência sócio-política local, mas cujo percurso, acção e pretensões municipais são peculiares, não se inscrevendo totalmente nos valores e programas de acção política dos partidos. Com isto, não significa que não possam estar integrados nas suas esferas de influência. O que pretendemos salientar é que estes agentes sociais, pela posição que ocupam nas estruturas sociais locais, têm capacidade para assumir um protagonismo político que lhes pode ser específico.

Consideramos que a acção das elites pode ser formal ou informal. As suas actividades são formais quando são mediadas pelos aparelhos político-partidários (visto que numa perspectiva institucional é impossível desenvolver uma actividade política que seja de outro tipo). Geralmente, este tipo de actores sociais são os notáveis locais, com uma posição de destaque nas estruturas partidárias concelhias. São do especial agrado dos partidos, pois o seu recrutamento só aumenta as sinergias e mobilizações políticas que conseguem capitalizar no local.



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

A acção das elites é informal quando a influência política que desenvolvem se integra nas suas redes de relações e contactos pessoais, gerados e enriquecidos noutros domínios sociais que não o político-partidário. Geralmente, não apresenta uma dimensão pública.

#### c) As corporações.

Entendemo-las como agrupamentos sociais formais, cuja acção local pode não ser directamente de tipo político. É o caso das associações empresariais e das associações recreativo-desportivo-culturais. Apesar de não serem organizações políticas, cuja meta é a conquista de lugares objectivos do poder municipal, não deixam de reivindicar pretensões locais que se concretizam por pressões nos órgãos municipais. Neste contexto, como os fenómenos políticos só podem ser mediados, formalmente, pelas estruturas partidárias e como com a extinção do Conselho Municipal já não existe no local qualquer aparelho institucional que permita a estes organismos uma intervenção institucional de carácter público, as actividades que desenvolvem são eminentemente informais, o que na nossa opinião, constitui um factor para que, raramente, assumam a dimensão pública e participativa que mereceriam. Esta é uma situação que também se verifica nas elites locais, e que contribui para que as relações que se geram entre os órgãos municipais e estes públicos possam ser multifacetadas e pessoalistas, oscilando ao sabor das necessidades e das situações.

#### **2.3.2 - Os públicos político-administrativos**

Para além dos públicos políticos, existem igualmente os político-administrativos. Tal como já foi referido, são munícipes que participam activamente na

parametrização e aperfeiçoamento das actividades administrativas dos municípios. Consideramos que estes públicos são bastante importantes porque é através deles que as edilidades podem concretizar um planeamento estratégico das suas acções. A comunicação municipal mais do que difundir mensagens, deve ser composta por um sistema que permita não só recensear as necessidades colectivas locais, como também ponderar as propostas dos utentes e concretizar um constante controlo de qualidade na concretização das actividades municipais.

Os públicos político-administrativos correspondem aos utentes administrativamente activos que têm um contributo fundamental na parametrização dos serviços municipais. Neste contexto, a comunicação municipal deve não só ser constituída por sistemas de *feedback* das suas reacções, como também por sistemas do tipo “painéis de consumidores”, que lhes permitam participar no aperfeiçoamento das actividades municipais. Na nossa opinião, estas interacções concretizam-se em torno de cinco pontos:

1- Sobre a relação custo/benefício do serviço municipal em relação às necessidades colectivas locais;

2- Na concepção do serviço público municipal, no sentido deste ser geral, concretizado da mesma maneira para todos, segmentarizado em relação a grupos específicos da população, ou totalmente parametrizado, isto é, concebido exclusivamente a pensar nas necessidades específicas de determinados grupos locais;

3- Sobre a possibilidade de ser reactivo, isto é, concebido como forma de ultrapassar necessidades e carências locais, ou pró-activo quando visa concretizar determinadas prioridades e opções políticas que ultrapassam o plano assistencialista da mera satisfação das necessidades colectivas;

4- Outro ponto de discussão consiste na forma como o serviço municipal é concretizado, na medida em que os organismos que os prestam podem ser concebidos numa perspectiva centralizada ou descentralizada, indo ao encontro dos grupos populacionais que apresentam as necessidades;

5- Finalmente, os painéis de utentes procuram reflectir até que ponto as actividades municipais são concretizadas corporativamente pelo município de uma forma não especializada, ou departamentalmente, através da mobilização de recursos humanos e materiais específicos<sup>94</sup>.

### **2.3.3 - Os públicos administrativos**

Os públicos administrativos estão relacionados com os utentes municipais. Nesta medida, pensamos que a sua identificação poderá ser problemática se não for feita tendo estes por referência. É certo que os públicos administrativos poderão ser mais numerosos e diversificados que os utentes municipais, na medida em que podem não só incluir estes como também outros indivíduos que nos concelhos, ou fora deles, apresentam um papel importante na forma como os serviços públicos municipais são consumidos. É o caso, por exemplo, dos líderes de opinião ou dos prescritores. Não obstante este facto, os critérios de identificação dos públicos administrativos seguem de perto os dos utentes, devido às semelhanças estruturais que apresentam: ambos estão relacionados com a concretização das actividades administrativas dos municípios.

---

<sup>94</sup> -Kieron Walsh - *Op. cit.* p. 62 e ss.

Existem vários tipos de segmentarização dos públicos administrativos. Todavia, todas elas reflectem as diferentes formas como os serviços públicos municipais podem ser prestados ou consumidos.

A segmentarização mais elementar é a que diz respeito ao tipo e à forma como os serviços públicos dos municípios são prestados. As actividades municipais podem ser concretizadas, indiferenciadamente, numa perspectiva de produção de massa<sup>95</sup>, o que pressupõe que as necessidades colectivas que visam satisfazer, são sentidas da mesma maneira pelas populações municipais. Nesta medida, os municípios optam por não fazer qualquer distinção nelas, já que os consumidores das actividades municipais englobam a totalidade das populações municipais. Trata-se daquilo que designamos por uma segmentarização indiferenciada que apresenta implicações para a comunicação municipal, no sentido de impor as mesmas estratégias, meios de comunicação e abordagens indiferenciadamente, nos públicos administrativos. A comunicação municipal é concebida, então, numa perspectiva de comunicação de massa.

Esta situação poderá ser distinta se os municípios reconhecerem, porém, que poderão existir estratos das populações municipais, com determinadas características que podem condicionar a prestação indiferenciada das actividades dos municípios. É o caso por exemplo, dos agricultores que, em virtude dos volumes de água que consomem, poderão necessitar de infraestruturas e, até mesmo, de tarifas adequadas. Neste caso, os municípios terão de concretizar uma segmentarização específica, em que adequam as prestações do mesmo serviço a sectores específicos das

---

<sup>95</sup> -*Idem*, p. 36-40.

populações. Do ponto de vista comunicacional, a situação é semelhante no sentido em que a promoção da mesma actividade, pode exigir, em contrapartida, a implementação de acções específicas, quer em termos de objectivos, abordagens ou, até mesmo, de meios de comunicação.

Para além destas segmentarizações, poderão existir também as denominadas segmentarizações delimitadas. As populações municipais não sentem sempre as mesmas necessidades da mesma maneira. Existem determinados estratos populacionais que apresentam carências ou interesses próprios que, nem por isso, deixam de ser colectivas porque resultam da vivência em comunidade. Esta situação, vai impor aos municípios a prestação de serviços públicos específicos adequados a elas. Encontramos, sobretudo, este fenómeno nos programas de assistência social através da criação de medidas de protecção da terceira idade ou das minorias locais mais desfavorecidas (ciganos, mães solteiras, toxicodependentes,...). As segmentarizações delimitadas vão implicar a concretização de acções específicas de comunicação municipal (que podem não ter qualquer relação com as que os municípios habitualmente concretizam) para públicos administrativos concretos, tendo em conta as suas características próprias: estilos de vida, atitudes, níveis sócio-culturais,...

Paralelamente a estes critérios de segmentarização, concebidos numa perspectiva de prestação de serviço público, é possível também conceber as populações municipais numa perspectiva de consumo. Neste contexto, é possível distingui-las em utentes e em beneficiários. Os utentes são, tal como já atrás referimos, os consumidores dos serviços municipais. Por sua vez, os beneficiários são todos aqueles que podem retirar vantagens, directas ou indirectas, da existência e prestação de uma actividade administrativa.

Os utentes dividem-se em directos e secundários. O utente directo é o utilizador/consumidor do serviço municipal, devendo a prestação deste estar adequada às suas especificidades e necessidades. Por sua vez, os utentes secundários são consumidores que actuam em proveito dos utentes directos, mas que também satisfazem algumas necessidades que lhes são próprias. Por exemplo: a principal preocupação dos pais reside na qualidade de educação, de alimentação e de segurança que os filhos (utentes directos) podem ter nos infantários municipais. Há, no entanto, outras expectativas: os infantários não são apenas importantes para o desenvolvimento das crianças, já que também podem ser concebidos como locais seguros onde elas possam permanecer quando os pais se ausentam para o trabalho. Esta distinção é importante porque é significativa de duas expectativas que podem ser exploradas distintamente nas abordagens comunicacionais. Uma vez é possível concretizar estratégias que demonstrem as potencialidades dos infantários enquanto produto, comunicando com os pais como decisores, noutras exploram-se os argumentos da utilidade e da comodidade, sensibilizando-os numa perspectiva de utentes secundários.

Para além dos utentes existem os beneficiários. Se os utentes são consumidores municipais, consideramos os beneficiários todos aqueles que podem usufruir indirectamente das acções administrativas dos municípios pelo simples facto de estas existirem e poderem ser concretizadas. Neste contexto, consideramos que os beneficiários se integram mais num plano político-administrativo, na medida em que, na nossa opinião, as suas expectativas dependem do impacto que os serviços públicos municipais podem ter na globalidade dos concelhos. Consideramos que esta situação é importante, porque nestes públicos a

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

comunicação municipal vai explorar essencialmente, argumentos que incidem no contributo, em termos de desenvolvimento local, que a existência de tais actividades podem implicar.

Os beneficiários podem ser directos ou indirectos. No caso dos beneficiários directos existe, logo à partida, um benefício tangível só pelo facto de se concretizar o serviço municipal. É o caso do construtor civil que construiu o infantário ou das empresas de *catering* que fazem as refeições para as crianças, ou das livrarias que vendem cadernos... Por sua vez, os beneficiários indirectos são todos aqueles que podem hipoteticamente, vir a beneficiar das iniciativas municipais. Associamos os beneficiários indirectos à globalidade das comunidades locais que concebem os benefícios das actividades municipais numa perspectiva política e colectiva, assente num desenvolvimento local integrado a médio e a longo prazo<sup>96</sup>.

A diferença entre utentes e beneficiários é importante sob o ponto de vista comunicacional. No caso dos utentes, os eixos comunicacionais giram em torno das características discriminatórias das actividades municipais. O objectivo é sempre o mesmo:

---

<sup>96</sup> -Numa perspectiva sociológica, a existência de beneficiários indirectos nos concelhos poderá ser sintomática das dinâmicas políticas que existem nos municípios. Por exemplo, em concelhos onde existam, sobretudo, utentes directos e secundários e beneficiários directos que apresentam grandes expectativas em relação à concretização de determinadas actividades municipais, poderá existir uma maior valorização da componente administrativa e técnica dos municípios. Paralelamente, consideramos que a componente política poderá ser muito mais desenvolvida em concelhos onde existam beneficiários indirectos que concebem as actividades municipais numa perspectiva mais global e integrada.

como sensibilizar os utentes municipais a consumir determinados produtos colectivos, de acordo com os objectivos previamente traçados pelo município? Nos beneficiários a situação é distinta, na medida em que os eixos comunicacionais podem remeter para as culturas locais e para as axiologias de valores municipais. Já não é a eficiência e a utilidade do serviço público com vista à concretização de necessidades específicas que estão em causa, mas a evidência de que é o melhor para a satisfação das necessidades de todos, isto é, para uma determinada comunidade local com uma especificidade sócio-local concreta. Aproximamo-nos, portanto, do domínio político. Neste caso, sendo a comunicação municipal de natureza administrativa, com uma racionalidade instrumental, consideramos que se verifica uma mobilização, em proveito da concretização de objectivos administrativos específicos, dos valores político-municipais que são considerados consensuais *a priori* pelas populações municipais. Neste sentido, a comunicação municipal explora argumentos genéricos e emotivos<sup>97</sup> em que se procura associar as actividades administrativas do

---

<sup>97</sup> -Em publicidade, os posicionamentos comunicacionais, isto é os conceitos que se pretendem transmitir nas mensagens, podem ser de três tipos: discriminatórios, genéricos e emotivos. Os posicionamentos discriminatórios são caracterizados por todos os argumentos comunicacionais que exploram as características intrínsecas dos produtos, nomeadamente a tecnologia, a novidade, o preço,... Os posicionamentos genéricos são os que integram os produtos no seu sector de mercado. Geralmente, remetem para uma cultura de produção e de inovação, fazendo associar a marca dos produtos à funcionalidade e à inovação tecnológica. Por sua vez, nos posicionamentos emotivos verifica-se uma utilização em proveito da imagem de marca dos produtos, dos valores sociais,



### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

município a uma cultura político-administrativa (o bem colectivo e o desenvolvimento local) ou ideológica (o localismo e o regionalismo).

Para além destes critérios de segmentarização, existe outro que deve, no entanto, ser aplicado com algumas precauções aos municípios. Trata-se de uma categorização adequada a mercados onde existe concorrência, isto é, a possibilidade real de escolha

---

expectativas, receios e atitudes de consumo dos próprios consumidores.

Numa perspectiva municipal, exclusivamente administrativa, associamos os posicionamentos discriminatórios a um tipo de comunicação estratégica simbólica ou referencial, que incide sobre as características intrínsecas dos serviços públicos municipais. Por sua vez, os posicionamentos genéricos apelam para uma cultura de serviço público local. Aquilo que pretendem sugerir é uma associação do serviço que é prestado com a necessidade, o bem estar e o interesse colectivo. À volta destes dois posicionamentos é que se desenvolvem os argumentos comunicacionais mais adequados aos utentes (directos e indirectos). Por sua vez, os posicionamentos emotivos são os que visam associar o produto aos valores sócio-culturais existentes no local, que se traduzem em expectativas colectivas de consumo e possibilitam legitimar o aparelho administrativo dos municípios. É em torno desta articulação que se geram as abordagens comunicacionais mais adequadas para os beneficiários, especialmente para os beneficiários indirectos. Nos posicionamentos emotivos, os serviços dos municípios estão sempre associados a uma identidade (de marca), que não é mais do que a estrutura axiológica de valores culturais (políticos ou administrativos) vigentes nos locais que, inclusivamente, pode ultrapassar as fronteiras concelhias.

John Ward - "Posicionamento da Marca" in: Don Cowley (Coord.) - *Como Planificar a Publicidade*. Mem Martins, Ed. CETOP, 1989, (Col. Guias Práticos, 9), p. 69-67.

entre produtos e serviços semelhantes. Poderá, portanto, ser uma segmentarização problemática em relação a algumas actividades administrativas que são, exclusivamente, concretizadas pelos municípios ou por empresas suas concessionárias.

No âmbito desta segmentarização, é possível fazer uma distinção dos consumidores municipais em utentes potenciais ou novos utentes, utentes reais ou fiéis, utentes ocasionais e utentes de outros serviços ou produtos complementares<sup>98</sup>.

a) Os utentes potenciais.

São constituídos por todos os estratos da população que ainda não consomem o serviço municipal. Podem ser distinguidos de três formas: os que apesar de ainda não terem consumido o serviço municipal o conhecem e têm uma atitude favorável em relação a ele; aqueles que ignoram a sua existência e, portanto, não podem ter qualquer atitude, e os que têm uma atitude negativa não só em relação ao serviço público em si, como também aos valores que estão subjacentes à sua prestação. Para os que apresentam uma atitude positiva, a comunicação municipal tem por função transformar empatias em acções. Neste caso, concretizam-se actividades comunicacionais cujo objectivo comunicacional é fazer agir num curto espaço de tempo. Designamos estas actividades como estratégias promocionais de sensibilização. Em relação aos utentes potenciais que ignoram a existência do serviço público, a comunicação municipal vai incidir, sobretudo, na

---

<sup>98</sup> -A este propósito cf, John R. Rossiter e Larry Percy - *Advertising & Promotion management*. New York, McGraw Hill, 1987,(Col. Marketing Series), p. 81-106.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

notoriedade e na formação: geralmente, não só se divulga o serviço como também se ensina os utentes a consumi-lo de acordo com os objectivos previamente estabelecidos pelo município. Finalmente, em relação aos utentes que apresentam atitudes negativas, a comunicação é de natureza correctiva. Esta situação é tanto mais problemática, quanto no concelho a entidade que presta o serviço for apenas o município. Como não existe possibilidade de escolha de serviços e produtos alternativos, pensamos que poderá desencadear-se uma deslocação das atitudes desfavoráveis sobre a prestação dos serviços para as entidades que os prestam. O utente não protesta só em relação à qualidade do serviço público, mas também, contra o sistema político-administrativo vigente que permite que no concelho não exista qualquer alternativa de escolha. Nesta medida, consideramos que a comunicação municipal, ao invés de incidir, exclusivamente, nas características dos serviços, deve centrar-se também sobre os valores político-locais que estão subjacentes à sua prestação. Existe, portanto, necessidade de se operacionalizarem estratégias que se inscrevam mais no âmbito de uma comunicação político-administrativa do que exclusivamente administrativa. Numa perspectiva referencial, através de iniciativas interactivas que permitam esclarecer dúvidas e críticas, por meio de sessões de esclarecimento, debates, demonstrações, ..., a comunicação municipal procura alterar as atitudes que estejam directamente relacionadas com o consumo do serviço. Este é um tipo de iniciativa que se concretiza com algum sucesso a curto e a médio prazo. Paralelamente, a nível simbólico, procura-se posicionar mais favoravelmente o serviço público em relação aos valores político-locais que lhe estão subjacentes. Esta é uma acção muito mais complexa que necessita de

períodos de concretização a médio e a longo prazo, frequentemente incompatíveis com os mandatos político-eleitorais dos municípios.

b) Os utentes fiéis ou reais.

Podem também ser subsegmentarizados em duas categorias - os que consomem os serviços públicos, de acordo com os objectivos previstos pelo município e aqueles cujo modo de consumo não se inscreve nessas metas. No caso dos primeiros, a comunicação municipal é de institucionalização e corresponde à chamada comunicação de *lifting*<sup>99</sup> que tem por objectivo concretizar periodicamente modificações nas abordagens criativas e na selecção dos meios de comunicação, de forma a que as mesmas mensagens estejam sempre presentes nestes públicos sem, por isso, os saturar. No caso dos utentes fiéis, cujo consumo mesmo assim, não se inscreve nos objectivos estabelecidos pelo município, a comunicação municipal é correctiva. Geralmente, esta é de natureza promocional para obter resultados reais a curto prazo, não só no que diz respeito ao aumento da utilização dos serviços públicos, como também à alteração da natureza do consumo (por exemplo, sensibilizar os leitores para não ultrapassarem sistematicamente os prazos de requisição dos livros das bibliotecas municipais). De salientar, mais uma vez, que em determinados casos poderão verificar-se atitudes desfavoráveis que ultrapassam em larga escala a prestação do serviço, para se inscreverem nos valores político-administrativos que lhes estão subjacentes. Estas situações impõem abordagens comunicacionais

---

<sup>99</sup>- Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Op. cit.*, p. 74 e ss.

### Elementos constituintes das estratégias de comunicação municipal

de reacção, semelhantes à dos utentes potenciais com atitudes negativas.

c) Os utentes ocasionais e de outros serviços ou produtos complementares.

Pressupõem que no município existam serviços alternativos àqueles que são prestados no concelho. Por exemplo, no caso dos transportes colectivos é importante, que não só exista concorrência no mesmo serviço (transportes públicos/empresas privadas de transportes), mas também no mesmo sector de actividade (transportes rodoviários/transportes ferroviários). Para além disso, a sua existência implica também, que os serviços públicos municipais não apresentem a componente da obrigatoriedade que, por vezes, possuem, isto é, que o seu consumo ou utilização não se imponha constrangedoramente à totalidade das populações municipais. Neste contexto, os utentes ocasionais e os de outros serviços, só existem, se nos locais os utentes forem livres de escolherem os serviços que bem entenderem e os consumirem da forma como quiserem, desde que essas acções não interfiram no interesse colectivo das comunidades.

Os utentes ocasionais podem ser recenseados em utentes ocasionais por experiência, e em ocasionais habituais. Os ocasionais por experiência são todos os utentes potenciais que experimentam consumir o serviço público ou o produto municipal quando a sua prestação ou produção ainda é recente. São públicos administrativos substancialmente vulneráveis à publicidade e às promoções que os levem a experimentar. Por sua vez, os utentes ocasionais habituais são “consumidores” de conveniência, isto é, só são fiéis, quando se regista uma promoção ou uma

redução substancial no preço da prestação do serviço público ou do produto municipal. Para finalizar, é possível recensear também os públicos administrativos em utentes fiéis a outros serviços semelhantes ou complementares aos que são concretizados pelos municípios. No caso dos transportes municipais, podem ser públicos que não os utilizam, ou porque se deslocam em viatura própria, ou porque estão fidelizados a outros transportes que não os municipais. Geralmente, apresentam duas atitudes diferentes: ou estão satisfeitos com aquilo que já consomem, ou estão acomodados. Em ambos os casos, consideramos que a comunicação municipal tem um contributo modesto, porque são públicos difíceis de converter.

Apresentámos, genericamente, alguns objectivos comunicacionais para algumas categorias de públicos administrativos, nos quais as acções de comunicação acompanham as atitudes que eles apresentam perante a oferta de serviços públicos que existe nos concelhos. Porém, é de salientar que estas actividades podem variar também com o ciclo de vida dos serviços públicos municipais. Novos serviços impõem abordagens comunicacionais específicas para todos estes segmentos que são totalmente díspares dos que já são concretizados há bastante tempo no concelho.

### 3

## OS OBJECTIVOS DA COMUNICAÇÃO MUNICIPAL

Devido à estrutura institucional dos municípios, já concluímos que a comunicação municipal pode apresentar três níveis: a comunicação produto, no que diz respeito à promoção dos serviços públicos municipais das Câmaras Municipais; a político-administrativa, relacionada com as actividades dos Presidentes das Câmaras Municipais, em que é necessário estimular a participação da população na parametrização e no aperfeiçoamento das actividades administrativas; e a comunicação política, directamente relacionada com os órgãos políticos dos municípios, as Assembleias Municipais e os Presidentes das Câmaras Municipais. Trata-se de um tipo de comunicação que visa suportar e estimular a participação democrática no concelho.

Para além disso, qualquer um destes níveis pode apresentar dois planos distintos: um referencial e o outro simbólico. No plano referencial, a comunicação municipal visa concretizar, essencialmente, objectivos de notoriedade quer na deliberação política, quer na acção administrativa. Na actividade política ou político-administrativa, o carácter referencial da comunicação está directamente relacionado com a concretização dos ideais da publicidade, no âmbito dos quais, os consensos, enquanto opinião pública municipal, deveriam resultar da participação de todos. No caso das acções administrativas, a vertente referencial da comunicação municipal corresponde à publicidade devendo, todavia, ser esta entendida como a mera

divulgação de uma proposta de consumo colectivo, publicamente abrangente. Por sua vez, no plano simbólico, concluímos que a comunicação municipal se inscrevia nos valores sócio-locais que atribuíam uma certa peculiaridade e identidade às populações locais residentes nos concelhos. É a comunicação simbólica que visa integrar as diferentes actividades municipais nas culturas locais. Considerámos que estas poderiam ser de dois tipos, conforme as acções políticas ou administrativas dos municípios. No caso das dinâmicas políticas, a comunicação simbólica tinha por função actualizar uma cultura política local articulada em torno dos valores de cidadania. Estes valores não estão apenas subjacentes às actividades políticas mas também às político-administrativas. Por sua vez, em relação às acções administrativas, a comunicação simbólica tem por objectivo mobilizar um conjunto de valores que estão relacionados com as necessidades locais e com uma cultura de consumo colectivo.

Para lá dos planos e dos níveis, as acções de comunicação municipal, para poderem ser operacionalizadas, necessitam, igualmente, de concretizar objectivos específicos de tipo operatório. Neste capítulo, vamos identificar as principais metas da comunicação municipal. É o caso do aconselhamento e da acção para a comunicação administrativa e da informação e promoção dos valores democráticos para a comunicação político-administrativa e política, respectivamente.

### **3.1 - Noção de objectivo comunicacional**

Designamos por objectivo comunicacional aquilo que se visa atingir com as actividades comunicacionais, para solucionar problemas locais ou atingir objectivos municipais concretos. Consideramos os objectivos de



comunicação importantes porque, através deles, é possível avaliar com rigor a eficácia de uma estratégia de comunicação específica. Ao definirem-se objectivos, não só ao nível da concepção das mensagens, mas também da selecção dos públicos-alvo e dos meios de comunicação municipal mais adequados, é possível, posteriormente, avaliar com rigor quais os módulos componentes das estratégias cuja concretização falhou ou resultou. A relação entre objectivos e resultados é, portanto, imprescindível para se operacionalizarem acções de comunicação municipal eficazes.

Os objectivos de comunicação municipal apresentam três elementos constituintes: uma intenção, uma proporção e um prazo<sup>100</sup>.

a) A intenção.

É aquilo que se pretende obter com a comunicação. Por exemplo:

- Estimular a discussão e a participação da globalidade da população municipal a propósito de uma deliberação;

-Conceber canais de expressão e comunicação das opiniões políticas e administrativas das populações municipais;

-Aperfeiçoar sistemas de *feedback*, tanto de utilização das infraestruturas municipais, como também de recenseamento da opinião pública municipal;

-Aumentar a notoriedade de uma deliberação municipal ou de uma actividade administrativa junto dos segmentos de utentes que directa ou indirectamente são por ela atingidos;

-Sensibilizar e estimular os utentes para um tipo de consumo colectivo específico;

---

<sup>100</sup> -*Idem*, p. 60-63.

Os objectivos comunicacionais são caracterizados por três tipos diferentes de intenções: a notoriedade, a adesão e a acção. A maioria das vezes, as estratégias de comunicação municipal concretizam mais do que uma intenção, pelo que esta distinção é, apenas, teórica. De salientar, porém, que existem actividades comunicacionais que incidem mais numa intenção do que noutra. Na nossa opinião, pensamos que é possível estabelecer alguma relação entre as intenções comunicacionais e os níveis de comunicação municipal. Nesta medida, na comunicação administrativa, cujos objectivos são os da sensibilização, em ordem a se levar as populações municipais à concretização de um comportamento colectivo específico, a intenção é a da acção. Procura-se que a população municipal concretize um comportamento municipal específico. Por sua vez, na comunicação político-administrativa ou política, cujos objectivos são os da informação, a intenção comunicacional é a da notoriedade. É necessário dotar de publicidade a acção administrativa e a deliberação municipal, visto que não é possível consumir, eficazmente, ou participar, politicamente, se não existir informação. Finalmente, como consideramos que, idealmente, a comunicação política deveria facilitar a concretização de consensos locais participativos em torno das realidades municipais, as intenções subjacentes a estes objectivos são a adesão. Consideramos que a opinião pública municipal não é mais do que um consenso colectivo e participativo, isto é, uma adesão da totalidade das populações municipais a determinadas propostas municipais.

b) A proporção.

As intenções devem ser sempre expressas em termos que possam ser mensuráveis (em valores absolutos ou

em percentuais). A definição dos objectivos comunicacionais por si, nada valem, se não forem quantificados de forma a poderem posteriormente serem confrontados com os resultados. Por exemplo, sensibilizar os jovens da camada etária entre os 15 e os 18 anos a respeitarem os prazos de devolução dos livros nas bibliotecas municipais, procurando-se reduzir este fenómeno em 15%, numa campanha comunicacional de três meses.

c) O prazo.

É o período da campanha. Geralmente, em comunicação trabalha-se com prazos anuais. Existem, porém, excepções: há estratégias comunicacionais cujo período é mais curto, visando atingir resultados imediatos: é o caso das campanhas promocionais que visam alterar ou introduzir novos hábitos de consumo municipal. Em contrapartida, poderão existir actividades comunicacionais que ultrapassam os períodos anuais. Por exemplo, a comunicação simbólica que visa posicionar a imagem dos municípios em relação às culturas locais.

### **3.2 - Os objectivos da comunicação municipal**

Na comunicação municipal é possível identificar estruturalmente três categorias diferentes de objectivos de comunicação municipal. O aconselhamento, cuja intenção comunicacional é a acção, no sentido de sensibilizar as populações para a concretização de determinadas condutas colectivas; a informação, cuja intenção é a notoriedade, na qual se procuram concretizar os valores da publicidade; e a promoção dos valores democráticos, cuja intenção é a adesão a consensos locais colectivos e participativos.

### **3.2.1 - O aconselhamento e a sensibilização local**

Já concluímos que a intenção comunicacional subjacente a este objectivo é a acção. O problema comunicacional nestas campanhas é sempre o mesmo: como levar os munícipes a consumir ou a adoptar um comportamento colectivo de acordo com as metas inicialmente estabelecidas pelo município?

No âmbito do aconselhamento e da sensibilização local, a comunicação municipal tem por objectivo a modificação duradoira dos comportamentos colectivos das populações, de forma a serem explorados os recursos locais, mais eficazmente, e a serem melhoradas as condições de vida pública. É de salientar que os valores que estão subjacentes a estas acções inserem-se no princípio da eficácia inerente aos órgãos administrativos do município. Neste contexto, a comunicação é considerada como um recurso técnico para a concretização de uma estratégia municipal, não se assumindo como um suporte de uma intersubjectividade local, mas como um mero dispositivo tecnológico.

As estratégias de comunicação municipal que visam concretizar objectivos de sensibilização, podem ser de quatro tipos: campanhas de comportamento, de divulgação de equipamentos, de promoção do próprio concelho e de transmissão de campanhas sociais de índole nacional.

#### a) As campanhas de comportamento.

São acções de comunicação que pretendem motivar e sensibilizar a população municipal para a adopção de determinadas condutas individuais que contribuam para a melhoria das condições de vida pública. É neste tipo de campanhas que se inserem as acções de

promoção de limpeza e de higiene das ruas, de conservação do património, da segurança rodoviária, da preservação do ambiente... Como exemplo destas estratégias de comunicação, podemos citar as campanhas que a Câmara Municipal de Lisboa tem vindo a concretizar na sensibilização dos munícipes para limparem os dejectos que os seus animais domésticos fazem na via pública;

b) As promoções dos equipamentos públicos.

Visam uma gestão pública mais racional dos equipamentos e das infraestruturas municipais. Consideramos que estes objectivos comunicacionais são indiciáticos de novas dinâmicas sócio-políticas no âmbito da quais os municípios se assumem como instituições com um papel, cada vez mais activo, no desenvolvimento local.

As campanhas de promoção dos equipamentos públicos e as acções de sensibilização resultam de uma preocupação com a rentabilidade dos recursos locais. Esta situação é uma consequência, não só dos constrangimentos económico-financeiros que a maioria dos municípios portugueses regista, mas também de uma nova mentalidade local, mais intervencionista e participativa por parte das populações, que cada vez menos aceitam despesas inúteis e funcionamentos não lucrativos ou ineficazes<sup>101</sup>.

As acções de promoção dos equipamentos apresentam duas componentes distintas: uma está directamente relacionada com a necessidade de se racionalizar a utilização dos recursos ou das infraestruturas municipais. Nesta componente, os

---

<sup>101</sup> -Philippe Langenieux-Villard - *Op cit.*, p. 79-80.

objectivos comunicacionais visam concretizar uma modificação das atitudes e dos comportamentos de consumo colectivo das populações municipais. É neste âmbito que se inserem, por exemplo, as campanhas de poupança de água e de separação dos lixos. A outra componente, está relacionada com a justificação das despesas que se efectuam e dos métodos de gestão referentes à concretização das actividades administrativas. Os objectivos comunicacionais deixam de ser apenas os de sensibilizar as populações para a concretização de uma determinada conduta colectiva, para passarem a ser também os de informar ou de estimular o debate e a reflexão públicas a propósito dos recursos locais e acerca da relevância das actividades administrativas dos municípios. Esta situação leva à multiplicação de campanhas de informação abertas à participação de todos (é o caso, por exemplo, das sessões de esclarecimento), sobre os planos de actividades e os orçamentos municipais, de forma a demonstrar, às populações e às oposições, a eventual contradição entre o desejo de novos equipamentos e os recursos localmente disponíveis, que poderão levar à necessidade de aumentar as taxas municipais;

c) As promoções do próprio concelho.

Já atrás referimos que a “decadência” do ideal do Estado Providência, não acompanhado de um desenvolvimento integrado dos próprios locais, dinamizado a partir das próprias sociedades civis, obrigou os municípios a terem cada vez mais um papel activo no desenvolvimento local. Este protagonismo, para além de ter passado por uma racionalização dos recursos locais existentes, teve também um papel preponderante na concretização de acções e no

estabelecimento de relações extra-municipais com o objectivo de angariar mais recursos para as circunscrições concelhias. Foi, neste contexto, que a promoção corporativa dos concelhos, quer a nível regional, nacional ou internacional, começou a ganhar cada vez mais importância.

As promoções corporativas têm por meta a criação de uma imagem de marca dos concelhos junto de uma multiplicidade de públicos extra-concelhios. É o caso, por exemplo, da comunidade empresarial, quando os municípios procuram captar maiores investimentos municipais ou da população, em geral, quando concretizam uma promoção turística dos concelhos ou procuram sensibilizar as populações a fixarem residência neles.

A vertente financeira da comunicação corporativa destina-se, geralmente, a públicos bastante restritos, ou seja, aos prescritores económico-financeiros: quadros de empresas ou gabinetes de estudos de desenvolvimento e investimento municipal, associações de empresários, correctores de bolsas de valores,... Frequentemente, apresentam interesses e dúvidas concretas aos quais a comunicação municipal deve responder<sup>102</sup>. Neste contexto, pode ser necessário

---

<sup>102</sup> -Por exemplo:

- A quantidade de água disponível no concelho e o seu preço de comercialização;
- Preço da energia eléctrica;
- Solidez da terra;
- Proximidade de matérias primas;
- Acessos e vias de comunicação, e seus reflexos no abastecimento e distribuição das mercadorias;
- Proximidade de outras indústrias e de um mercado com potencial:

implementar uma multiplicidade de abordagens comunicacionais interpessoais de informação e de esclarecimento.

Estas actividades, mais do que serem da responsabilidade dos próprios municípios, deveriam ser também concretizadas, interpessoalmente, por iniciativa dos próprios agentes económicos locais, no âmbito dos seus próprios negócios e da divulgação dos seus produtos. Paralelamente a essas acções fora-dos-média<sup>103</sup>, a comunicação financeira consiste também numa divulgação da imagem dos concelhos junto do grande

- 
- Custos de exploração e eventuais subsídios municipais de instalação;
  - Existência de mão-de-obra local qualificada;
  - Subsídios municipais e facilidades financeiras;
  - Qualidade global de vida e ambiente político-sindical local positivo;
  - ...

De salientar que cada um destes *itens* pode impor uma abordagem comunicacional específica, com meios de comunicação adequados para atingir públicos-alvo concretos.

*Idem*, p. 80.

<sup>103</sup> -Existem vários critérios para operacionalizar as estratégias de comunicação. Um deles é através da distinção entre acções nos meios de comunicação social e abordagens interpessoais. As estratégias difundidas nos meios de comunicação designam-se por *above the line* e as outras, *below the line*. Estas últimas são caracterizadas por acções de comunicação interpessoal, que vão desde as vendas e promoções de vendas a todas as iniciativas integradas nas Relações Públicas interpessoais (sessões de esclarecimento, colóquios, seminários, demonstrações,...). Geralmente, as acções *below the line* complementadas com a comunicação escrita, são essenciais para a promoção de propostas, produtos ou serviços complexos ou que apresentam um potencial de risco real (ou psicológico) associado ao seu consumo. Consideramos que



público, pois quanto maior for o conhecimento que estes possuem deles, mais eficazes tenderão a ser as acções de comunicação interpessoal<sup>104</sup>.

Para além da comunicação financeira, as estratégias de promoção corporativa visam igualmente sustentar aquilo que designamos por acções de comunicação de recrutamento. O desenvolvimento dos municípios terá tanto maiores hipóteses de se concretizar, se se registar, entre outros factores, uma taxa populacional constituída por uma significativa percentagem de população activa e qualificada. Esta só será possível de alcançar, se os municípios concretizarem acções que atraiam as pessoas a fixar residência nos concelhos. Entre elas, estão determinadas actividades que designamos por comunicação de recrutamento.

A comunicação de recrutamento é constituída por dois domínios de acção: por actividades nos *mass media*, de forma a posicionar corporativamente a imagem dos municípios e a obter elevadas taxas de notoriedade e por uma comunicação interpessoal. O seu

---

é o caso da comunicação financeira que visa atrair investimentos locais.

Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Op. cit.*, p. 58.

<sup>104</sup> -Em publicidade parece existir uma relação entre as mensagens divulgadas nos *mass media* e a eficácia das acções de comunicação interpessoal. Geralmente, quanto maior é o investimento nos meios de comunicação de massa, maior é o rendimento das acções *below the line*, visto que os públicos que pretendemos sensibilizar interpessoalmente, em princípio, já estão informados sobre o que vamos comunicar. Neste contexto, tenderão a reagir tanto mais favoravelmente, quanto maior tiver sido o investimento e o tipo de abordagem que concretizarmos em *above the line*. Porém, tudo depende daquilo que se pretender divulgar, dos objectivos a atingir e com quem pretendemos comunicar.

*Idem*, p. 58-59.

objectivo consiste numa divulgação, junto de públicos específicos previamente segmentarizados, das características discriminatórias dos concelhos, em termos de acessos, rede de transportes, espaços comerciais, espaços verdes e de lazer, infraestruturas, estabelecimentos de ensino,... De salientar que a opção de fixar residência num local, é uma decisão com significados bastante profundos e que tem uma influência decisiva na vida pessoal de quem a toma. Assim, a comunicação municipal tem uma função imprescindível na “desdramatização” e “banalização” dos *handicaps* locais e na valorização das suas vantagens. De forma a aumentar a sua eficácia e a fazer diminuir a sensação de risco, pode ser complementada também com acções específicas de sensibilização indirecta por intermédio de prescritores e líderes de opinião.

A comunicação turística é semelhante à comunicação de recrutamento. A única diferença está nos seus objectivos: a comunicação de recrutamento visa um crescimento da população municipal, enquanto que com a turística pretende-se incrementar o número de estadias ou visitas ao concelho. Este tipo de comunicação municipal para ser eficaz necessita de ser articulado com uma promoção corporativa dos concelhos, que passe pela criação de uma imagem “institucional” dos mesmos junto do grande público. Geralmente, quanto maior for a notoriedade e a adesão deste a essas imagens, tanto maior é a probabilidade de sucesso das acções de promoção interpessoal e de sensibilização junto de públicos específicos, como é o caso dos agentes de turismo, enquanto prescritores;

d) A transmissão de campanhas de índole social.

As acções de sensibilização municipal podem não ser só da responsabilidade directa dos municípios.

Paralelamente às edilidades, existem outras instituições que também desenvolvem acções de comunicação nos concelhos. É o caso, por exemplo, de alguns organismos da Administração Central como os ministérios, ou as instituições humanitárias e cívicas. Para que nos locais estas campanhas de comunicação apresentem uma maior eficácia, por vezes, é pedido auxílio aos municípios para disponibilizarem os seus próprios meios de comunicação ou os locais onde afixam as suas deliberações.

Estas campanhas de comunicação inscrevem-se em múltiplos objectivos que vão desde o aconselhamento à informação. No caso do aconselhamento, procura-se sensibilizar as populações a concretizar acções individuais que contribuam para o bem-estar público não só local como também nacional. Este tipo de iniciativas é, em tudo, semelhante às campanhas de comportamento ou de promoção de equipamentos municipais. Aquilo que as distingue é, apenas, a amplitude dos públicos e dos recursos que mobilizam. Para além disso, são campanhas de promoção de uma causa social como é o caso da doação de sangue, do rastreio da tuberculose, da prevenção do SIDA... Os autarcas acolhem de boa vontade estas campanhas, pois oferecem a vantagem de satisfazerem os representantes locais das associações que as promovem, o que poderá ser favorável à criação de empatias e cumplicidades institucionais locais. Para além disso, podem contribuir para lhes criar uma imagem pública de generosidade e de preocupação com a vida local quotidiana<sup>105</sup>.

Paralelamente a estas actividades, existem ainda as campanhas ministeriais onde os municípios se assumem somente como veículos de transmissão de informação

---

<sup>105</sup> -Philippe Langenieux-Villard - *Op cit.*, p. 84.

entre os órgãos da Administração Central e os cidadãos. Trata-se de iniciativas que visam promover e dotar de publicidade as actividades e deliberações ministeriais, nomeadamente, as que apresentam implicações para as populações municipais. É o caso de campanhas de informação sobre o pagamento de impostos ou sobre os recenseamentos militares e eleitorais. Geralmente, divulgam informações bastante técnicas que não só obrigam à edição de brochuras e de desdobráveis específicos, como também à sua transmissão em meios de comunicação adequados.

### **3.2.1.1 - Operacionalização das campanhas de sensibilização municipal**

Como a intenção que está subjacente aos objectivos destas campanhas municipais é a acção, é necessário que a comunicação municipal se assuma com um recurso eficaz à disposição dos municípios para a concretização de metas específicas. Quando a intenção inerente aos objectivos comunicacionais é a acção, consideramos que as estratégias de comunicação necessitam de apresentar um rendimento concreto. Este é medido pelo número de utentes que modificaram realmente o seu comportamento, após terem sido alvo de uma campanha de comunicação com uma duração específica. Ora, é precisamente em relação a este aspecto que surgem os problemas, porque é difícil avaliar com exactidão qual é na realidade o contributo da comunicação municipal no desencadeamento de um comportamento local específico.

A análise do rendimento comunicacional insere-se no problema clássico da publicidade<sup>106</sup>: qual é o poder

---

<sup>106</sup> -Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Op. cit.*, p. 445-461.

real das mensagens em relação a outros recursos técnicos à disposição do anunciante para vender? Do ponto de vista municipal, o problema é semelhante: qual é o papel da comunicação na modificação dos comportamentos locais colectivos em relação a outras actividades municipais que nada tendo a ver com ela, podem apresentar o mesmo potencial<sup>107</sup>? Esta questão é pertinente, porque implica reflectir não só sobre qual é o impacto da comunicação municipal em relação a outras estratégias alternativas, mas também descobrir para que situações específicas ela é adequada e quais os resultados que podemos à partida esperar dela.

Como as estratégias de comunicação municipal são acções agregadas de comunicação que exploram simultaneamente uma multiplicidade de técnicas comunicacionais diferentes (Relações Públicas, Publicidade, Promoções de Vendas,...), é necessário reflectir também sobre qual é a ponderação de cada uma delas em relação aos resultados finais. A avaliação destas acções ainda poderá ser mais complexa, se procurarmos apurar qual a eficácia de cada um dos diferentes componentes que as constituem. Donde resultou o rendimento da comunicação? Da mensagem (abordagem criativa), da selecção dos públicos-alvo, da escolha dos meios de comunicação ou do *timing* da estratégia? Para além destas questões, surge ainda outro problema: como avaliar a eficácia das diferentes

---

<sup>107</sup> -É o caso, numa perspectiva de *marketing*, da política do produto (concepção e aperfeiçoamento das actividades administrativas ou da acção dos municípios), do preço (por exemplo, cobrança de um preço baixo em relação àquele que os utentes estariam dispostos a pagar pelo consumo dos serviços) e do ponto (descentralização das infraestruturas municipais de forma a permitir um consumo mais fácil e confortável).

iniciativas comunicacionais em estratégias a médio e a longo prazo? Neste sentido, como distinguir o contributo real de uma acção concreta de comunicação municipal, em relação a todas as outras que já anteriormente foram concretizadas para alcançar, exactamente, os mesmos objectivos, nos mesmos públicos e através dos mesmos meios?

Por tudo isto, é de concluir que existem limites para a avaliação da eficácia real da comunicação municipal, quando o que está em jogo, é a concretização de um rendimento concreto. Uma das poucas oportunidades em que podemos obter algumas conclusões precisas em relação às potencialidades performativas da comunicação municipal, é, em condições experimentais, onde se procura controlar os principais factores que influem no comportamento dos utentes e qual o contributo real da comunicação na sua modificação.<sup>108</sup> Outra das

---

<sup>108</sup> -Na análise da eficácia comunicacional existem algumas técnicas de análise que consideramos que podem ser aplicadas com algum sucesso aos municípios. A principal, quanto a nós, é a dos “mercados teste”. Numa perspectiva municipal, os mercados testes não seriam mais do que amostras representativas dos utentes que pretendemos sensibilizar, nas quais, é possível pré-testar não só a aceitação das actividades municipais, mas também a eficácia relativa das diferentes técnicas de comunicação, abordagens criativas e selecção de meios de comunicação. A única desvantagem que encontramos, pode estar relacionada com a dificuldade de encontrar nos concelhos amostras representativas de utentes para as conclusões que pretendemos alcançar. Para além disso, é uma técnica relativamente complexa, que não só exige recursos humanos qualificados, como poderá também ser dispendiosa e morosa, condicionalismos que a podem tornar incompatível em relação a uma boa parte dos municípios portugueses. *Ibidem*, p. 449-451.

possibilidades está relacionada com as acções do *marketing* directo, em que a promoção apresenta um papel importante em relação às outras técnicas do *marketing-mix*. No *marketing* directo a avaliação da comunicação municipal deve ser, necessariamente, medida em termos de rendimento, pois o objectivo de comunicação é directo e a curto prazo e, portanto, facilmente mensurável. A avaliação da comunicação municipal inserida no *marketing* directo é bastante fácil no caso das chamadas operações “*one shot*”. Nestas existe apenas uma campanha de comunicação a curto prazo sobre uma actividade municipal para se alcançar objectivos específicos. Neste tipo de estratégias procura-se obter resultados concretos, o mais rapidamente possível. Porém, poderão surgir alguns problemas no caso da avaliação de campanhas de comunicação semelhantes, mas sucessivas, que visem suportar a divulgação repetida e sazonal de algumas actividades municipais. Sirva de exemplo o caso de uma estratégia de comunicação, a médio ou a longo prazo, com vista a sensibilizar as populações a pouparem água. Aqui, começa a surgir o problema dos efeitos cumulativos da comunicação, visto que se torna difícil avaliar qual o contributo real de uma acção de comunicação específica, em relação a todas as outras que a precederam.

### **3.2.2 - A informação municipal**

Nas campanhas de sensibilização municipal, o objectivo comunicacional era a eficácia. Todavia, a acção comunicacional dos municípios não se esgota apenas nessa meta. Para além da sensibilização, existe também a informação que se articula em duas vertentes diferentes: a perspectiva política e a administrativa.

Na informação política, as actividades comunicacionais confundem-se com o princípio da publicidade. Já referimos que esta é uma forma de tornar acessível a acção dos municípios à globalidade das sociedades civis locais, não só para que estas possam participar activamente nos assuntos das edilidades, mas também para garantir que as actividades dos órgãos municipais não interferem nos negócios privados no sentido de proteger ou defender alguns;

Por sua vez, na informação administrativa é, apenas, a notoriedade que está subjacente à intenção dos objectivos de comunicação municipal. A informação municipal assume-se, aqui, como o suporte de difusão/divulgação de um aparelho administrativo que estende a sua esfera de acção a todos os domínios sociais dos concelhos, independentemente da sua legitimidade ou relevância. Neste caso, a informação municipal será uma vertente específica das acções comunicacionais de aconselhamento e de sensibilização, na medida em que para consumir ou aderir a qualquer proposta de consumo é necessário conhecer o que há.

As campanhas de informação administrativa podem ser de dois tipos diferentes: a informação numa perspectiva legal e a informação numa perspectiva de concretização dos serviços públicos.

a) A informação numa perspectiva legal.

A obrigatoriedade da difusão pública não se restringe apenas às deliberações políticas. A publicidade municipal também está presente na concretização de algumas actividades administrativas, como é o caso das finanças e do urbanismo.

No caso das finanças municipais, a lei impõe a publicação obrigatória dos relatórios de actividades, das contas de gerência (balanços municipais), bem



como dos orçamentos e dos planos de actividades municipais aprovados por Assembleia Municipal<sup>109</sup>. Para além disso, existe a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pelos municípios a particulares<sup>110</sup>. De salientar, que a informação sobre as acções financeiras do município apresenta somente um carácter de difusão pública, no sentido de tornar públicas determinadas opções económicas, unilateralmente concebidas e aprovadas pelos órgãos deliberativos do município. Esta concepção de informação é totalmente diferente dos princípios que estão subjacentes à publicidade das actividades do urbanismo. Neste pelouro, a informação municipal é utilizada não só para difundir publicamente as actividades municipais desta área, mas para permitir, igualmente, que as populações possam intervir nelas, condicionando-as e aperfeiçoando-as. Encontramos aqui, duas perspectivas totalmente distintas da publicidade municipal. Num caso, a informação assume-se como mero suporte de divulgação de uma actividade administrativa, noutro, como base de uma participação político-administrativa. É este o espírito que está subjacente, por exemplo, aos planos municipais<sup>111</sup>, em

---

<sup>109</sup> -Artigo 2º, nº2 da Lei nº1/87.

Assembleia da República - *Lei nº 1/87*. Lisboa, "Diário da República", Iª Série, (4), 6 de Janeiro de 1987, p. 35.

<sup>110</sup> -Artigo 1º, 2º e 3º da Lei nº 26/94.

Assembleia da República - *Lei 26/94*. Lisboa, "Diário da República", Iª Série, Parte A, (191) de 19 de Agosto de 1994, p. 4823.

<sup>111</sup> -Os planos municipais são documentos de planeamento estratégico e de ordenamento do espaço concelhio e dos recursos municipais. Para além dos Planos Directores Municipais (PDM's) são constituídos também pelos Planos de Urbanização que visam regular as áreas urbanas, urbanizáveis, não urbanas

que a informação visa dotar de notoriedade as opções sobre o planeamento dos municípios e, simultaneamente, estimular a participação dos munícipes no seu aperfeiçoamento ou eventual modificação. É por isso que, para além da publicitação destes documentos, surge também, a necessidade de se proceder à concretização de inquéritos públicos<sup>112</sup>. Estes não são mais do que um recenseamento da opinião pública municipal, isto é, uma recolha sistemática das observações sobre as disposições destes documentos, na sequência da sua exposição em locais acessíveis ao público. A figura do inquérito público existe em todas as acções que estão directamente relacionadas com as grandes opções municipais, estando, igualmente, presente nos Planos Especiais de Ordenamento do Território, documentos de planeamento sobre a ocupação dos solos e ordenamento territorial<sup>113</sup>.

Outra área de intervenção municipal sujeita à divulgação municipal é a dos loteamentos<sup>114</sup> e a do

---

e intermédias dos concelhos. É de referir, ainda, os Planos de Pormenor que regulam com mais detalhe as áreas reguladas nos documentos anteriores.

Decreto-Lei 69/90.

Ministério do Planeamento e Administração do Território - *Decreto-Lei n.º 69/90*. Lisboa, "Diário da República", 1ª Série,(51), de 2 de Março de 1990, p. 880-887.

<sup>112</sup> -Cf artigo 14º, *idem*, p. 883.

<sup>113</sup> -Decreto- Lei 151/95.

Ministério do Planeamento e Administração do Território - *Decreto-Lei 151/95*. Lisboa, "Diário da República", 1ª Série A,(144) de 24 de Junho de 1995, p. 4095-4096.

<sup>114</sup> -Decreto- Lei 334/95.

Ministério do Planeamento e Administração do Território - *Decreto-Lei 334/95*. Lisboa, "Diário da República", 1ª Série A,(298) de 28 de Dezembro de 1995, p. 8187-8207.

licenciamento de obras a particulares<sup>115</sup>. Neste domínio, a informação municipal visa publicitar as condições de concessão e de autorização de loteamento e ou de construção. Tal situação possibilitará às populações apurar quais as construções que existem na vizinhança e o eventual impacto que estas poderão ter, não só nas suas próprias residências, como também no meio ambiente local. De salientar, que também aqui, a informação municipal é concretizada com o objectivo de permitir que os utentes possam reclamar junto dos municípios, sempre que julgarem que os interesses da colectividade estão ameaçados, ou quando considerarem que a acção das Câmaras Municipais colide com os seus próprios interesses pessoais.

A informação municipal é o único tipo de comunicação previsto por lei, onde estão claramente definidos os meios de comunicação. É o caso do boletim municipal e do edital. Porém, com a complexificação das actividades das autarquias, dos problemas municipais, que cada vez mais exigem outras abordagens comunicacionais e da heterogeneidade das populações com as quais é necessário contactar, pensamos que estes meios de comunicação se revelam desadequados, não só por registarem níveis mínimos de notoriedade, mas também por não sensibilizarem as pessoas a participarem na vida municipal. Deste modo, não é para admirar que alguns municípios comecem a explorar outros meios de comunicação mais eficazes do que os tradicionais. Para além dos cartazes

---

<sup>115</sup> -Portaria nº 1115/94.

Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações - *Portaria nº 1115794*. Lisboa, "Diário da República", 1ª série B, (288/94, 2º Suplemento), de 15 de Dezembro de 1994, p. 7256 (24) - 7256 (25).

e de uma melhor utilização dos jornais locais, destaque também, para a comunicação interpessoal através das reuniões, debates ou sessões de esclarecimento, que possibilitam a divulgação das actividades municipais de uma forma interactiva e adequada às características, problemas e expectativas dos diferentes segmentos das populações a que se destinam.

b) A informação na prestação dos serviços.

A informação municipal não apresenta só uma vertente legal. Deve estar igualmente presente no apoio à prestação dos próprios serviços públicos municipais, de forma a que os utentes possam usufruí-los e consumí-los o mais eficazmente possível.

Neste tipo de comunicação, as acções de esclarecimento dos utentes no atendimento ao público têm um papel relevante. Estas são constituídas por três componentes distintas: o esclarecimento na recepção, o contacto personalizado e a informação geral sobre o município.

*O esclarecimento na recepção:* são todas as iniciativas de divulgação da orgânica dos municípios e das diferentes actividades que estes concretizam. Geralmente, estas iniciativas são interpessoais e procura-se com elas esclarecer as dúvidas e as pretensões específicas que os utentes, frequentemente, apresentam quando se dirigem aos municípios. Consideramos este tipo de informação fulcral pois é através dela que, por vezes, se estabelecem os primeiros contactos entre os cidadãos e as edilidades. O esclarecimento é um tipo de informação municipal que necessita de ser rápido, objectivo e concreto. Qualquer erro ou imprecisão neste domínio será sempre percebido como um sintoma da ineficácia da estrutura administrativa das Câmaras Municipais.

Existem múltiplas acções na área do esclarecimento: desde acções de formação do pessoal de acolhimento, consideradas por nós, como as iniciativas mais importantes neste domínio, à edição de brochuras de acolhimento, criação de bases de dados que possam orientar em tempo real as solicitações dos utentes,...

*O contacto personalizado no atendimento* implica abandonar a mentalidade tradicional do serviço público que consiste em concretizar o mesmo serviço da mesma forma para toda a gente. No contacto personalizado cada utente é um utente, o que leva à necessidade de se estabelecer um relacionamento distinto que ultrapasse a imagem tradicional dos serviços municipais ou municipalizados, prestados em repartições anónimas e frias. Esta situação, implica não só informar, mas também explicar as actividades municipais e orientar os utentes na melhor forma de as consumir. São acções adequadas a alguns segmentos da população municipal nomeadamente, os mais carenciados, os idosos e os que apresentam um nível cultural mais baixo.

*A informação geral sobre o município:* as acções de informação nos próprios órgãos dos municípios, não se esgotam, apenas, no esclarecimento e no atendimento. Frequentemente, a deslocação dos utentes a estes organismos pode ser enriquecida com uma informação geral sobre as diferentes actividades municipais que existem no concelho. Estas iniciativas são importantes, porque irão permitir aos utentes consumir determinados serviços públicos municipais que, de outra forma, nem sequer chegariam a ter conhecimento que eram concretizados pelos municípios. Neste sentido, a informação municipal não só possibilita aumentar o interesse e as vantagens da deslocação dos utentes às Câmaras Municipais, como ainda evitar visitas desnecessárias, divulgando não só o que existe nos municípios, mas também a forma mais adequada

de satisfazerem as suas necessidades. Entre as acções que se podem realizar neste domínio, estão a edição de guias de utilização dos serviços municipais, exposições sobre as áreas funcionais dos municípios, produção de audiovisuais, ...

### **3.2.2.1 - Operacionalização das campanhas de informação municipal**

Consideramos as campanhas de informação municipal como o nível mais básico da comunicação municipal, na medida em que não é possível consumir um serviço do município se se desconhecer a sua existência. Da mesma forma, é impossível concretizar uma participação política e chegar a um consenso, se não existir um nível mínimo de conhecimento sobre as questões a debater. Neste contexto, nas campanhas de informação municipal, tenham elas uma vertente política ou administrativa, a intenção do objectivo comunicacional é sempre a mesma: o impacto avaliado em termos de taxas de notoriedade<sup>116</sup>. Estas podem ser medidas de duas formas: em relação ao meio de comunicação e às próprias abordagens criativas. Nos meios de comunicação, procuramos analisar qual a relação entre o suporte de informação seleccionado e o impacto real obtido. A análise desta variável é importante para avaliar as potencialidades dos meios de publicidade municipal, nomeadamente, os que estão prescritos legalmente;

Outro critério de avaliação das campanhas de informação municipal diz respeito às potencialidades em termos de notoriedade, das próprias mensagens veiculadas. Aqui, o que se procura avaliar é a forma

---

<sup>116</sup> -Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Op. cit.*, p. 451-460.

como a abordagem de comunicação reteve a atenção do público alvo e este percebeu o essencial da mensagem. De uma forma geral, a análise do impacto das campanhas de informação municipal visa apurar até que ponto a divulgação das deliberações ou das actividades municipais são do conhecimento geral da população municipal<sup>117</sup>.

### **3.2.3 - A comunicação e os valores democráticos**

O objectivo subjacente a este tipo de acções comunicacionais é o de possibilitar a participação política (ou político-administrativa) da globalidade das populações municipais. Neste sentido, a principal característica da comunicação política está na interactividade que permite e na publicidade que alcança. Interactividade, no sentido de possibilitar a participação da população municipal nas deliberações municipais. Publicidade, na medida em que a comunicação municipal não só deve permitir que as actividades municipais sejam públicas no sentido de serem do conhecimento de todos, mas também pelo facto de que se deve assumir como suporte de expressão de uma opinião pública municipal pluralista e democrática.

As acções de comunicação política passam, sobretudo, por três tipos diferentes de iniciativas: as

---

<sup>117</sup> -Para sabermos quais são os principais indicadores de impacto (notoriedade assistida, espontânea e *top of mind*), cf *Ibidem* p. 451 e ss. No âmbito do nosso trabalho, não os utilizámos porque são indicadores que se inscrevem em técnicas de medição de impacto da publicidade comercial. Neste contexto, devem ser cautelosamente aplicados às especificidades da comunicação municipal.

sessões de esclarecimento, as consultas à população concelhia e a criação de meios adequados de expressão da opinião pública municipal, quer da oposição, quer dos próprios munícipes<sup>118</sup>.

a) As sessões de esclarecimento.

Consideramos as sessões de esclarecimento estratégias que visam ultrapassar o absentismo dos munícipes nas Assembleias Municipais. Pensamos que esta situação resulta de vários factores que vão desde a banalidade dos assuntos discutidos, à divulgação ineficaz dos dias de reunião deste órgão. Para além disso, como já atrás foi referido, o enquadramento legal condiciona a participação popular nos assuntos em discussão.

As sessões de esclarecimento são encontros dos representantes dos órgãos municipais com segmentos específicos da população de forma a estimular a sua participação política. Pelo resultado que estas iniciativas tiveram noutros países nomeadamente, em França<sup>119</sup>, concluímos que a participação política aumenta. Porém, surge um efeito perverso: se é certo que a proporção da população que passa a participar nos assuntos do município cresce, também é igualmente correcto que os que aderem a estas iniciativas são, sobretudo, membros das estruturas político-partidárias existentes no concelho, ou representantes das associações cívicas dos bairros ou das paróquias, onde estas acções se concretizam. Assim, em vez de existir um contacto directo e participativo entre os municípios

---

<sup>118</sup> -A este propósito cf Philippe Langenieux-Villard - *Op cit.*, p. 98-106.

<sup>119</sup> -Philippe Langenieux-Villard - *Idem*, p. 98-99.



e as populações municipais, estas iniciativas tendem a ficar remetidas apenas à troca de informações e de reivindicações entre os representantes municipais e os grupos de pressão dos bairros visitados;

b) As consultas locais.

Regulamentadas por lei<sup>120</sup>, são acções que permitem auscultar as opiniões dos munícipes. Graças ao seu valor deliberativo, julgamos que são uma forma adequada de fazer participar politicamente as populações municipais nos assuntos das edilidades.

Por si só, as consultas locais não são uma forma de comunicação política. O que nos interessa nestas iniciativas é o potencial de comunicação que podem implicar. Como são indiciáticas de uma consciencialização política colectiva de problemas específicos dos concelhos, possibilitam a concretização (aliás, também prevista por lei<sup>121</sup>) de múltiplas iniciativas comunicacionais, em que os representantes de determinada posição política multiplicam os seus esforços e meios para informar e persuadir os cidadãos locais;

c) A expressão da oposição.

Para que possa existir uma opinião pública municipal e um consenso alargado sobre a vida municipal, é necessário que as minorias possam também ter a oportunidade de exprimir, publicamente, a suas

---

<sup>120</sup> - Assembleia da República - *Lei n.º 49/90 de 24 de Agosto*, in: Mário Bettencourt (Coord.) - *Guia do autarca*. Lisboa, Diário de Notícias, (45 717), s.d., p. 88-94.

<sup>121</sup> - Artigos 23.º e 24.º. *Idem*, p. 91-92.

opiniões. Esta situação passa por um acesso facilitado de todos agentes sociais aos meios de comunicação locais, sejam estes institucionais, isto é, cuja edição seja da responsabilidade dos municípios, ou não.

A possibilidade das minorias se exprimirem decorre em boa parte, da oportunidade das oposições terem acesso a todos os documentos e informações necessárias para poderem desempenhar uma actividade política consciente e competente. Esta situação é solucionada com a criação de departamentos de difusão de informação municipal, relativa a toda a documentação das reuniões das Assembleias Municipais ou das comissões de trabalho, mesmo aquelas em que as oposições não participam. Na prática, a maioria destes esforços são infrutíferos porque dependem, em larga medida, da boa vontade política dos autarcas e da sua disponibilidade e aptidão para abandonar a postura autocentrada que, tradicionalmente, muitos deles, ainda apresentam.

Paralelamente a estas iniciativas, há a possibilidade das minorias políticas com assento nos órgãos municipais, poderem também exprimir os seus pontos de vista e opiniões em meios de comunicação do próprio município. Esta situação passaria pela reserva de algumas páginas nos Boletins Municipais, cuja responsabilidade editorial seria das próprias oposições. Trata-se de uma hipótese bastante remota, na medida em que, na maioria dos municípios, estas publicações não apresentam ainda uma periodicidade regular que esteja adaptada ao ritmo das actividades dos órgãos municipais. Para além disso, os Boletins Municipais são considerados por muitos autarcas como meios de comunicação da sua exclusiva esfera de competência para promover e legitimar as suas próprias políticas municipais. Outro factor que poderá ser responsável pela impossibilidade das minorias acederem aos

meios de comunicação do município está relacionado com a legitimidade democrática dos autarcas. Ao considerarem-se eleitos pela maioria da população municipal, acham-se no direito de não partilharem com mais ninguém os meios institucionais de informação municipal.

É de salientar que o acesso das minorias à comunicação municipal não deve estar apenas restringido à oposição política institucionalmente assente nos órgãos municipais. No concelho existem também múltiplos parceiros locais que, apesar de não se inscreverem na esfera de influência dos partidos, não deixam de apresentar expectativas políticas e pretensões de participar nos assuntos dos municípios. Pensamos que estes (como é o caso das associações locais, mas também dos próprios munícipes de uma forma geral, e não apenas as elites), deveriam ter igualmente a oportunidade de poderem exprimir regularmente as suas opiniões não só nos *mass media* locais, como também nos meios de comunicação dos próprios municípios. Só assim a comunicação municipal contribuiria para a emergência de uma opinião pública municipal verdadeiramente pluralista.

### **3.2.3.1 - Operacionalização das campanhas de comunicação política**

A comunicação política visa permitir a emergência de uma opinião pública municipal. Esta é caracterizada por um consenso, isto é, uma adesão colectiva em torno de pretensões municipais publicamente relevantes. Consideramos a opinião pública como um fenómeno social, cuja dinâmica transita da sociedade civil para os organismos políticos municipais. Assim, ao contrário das outras iniciativas comunicacionais através das quais se procuravam concretizar objectivos dos próprios

municípios, a comunicação política tem também por finalidade permitir que, nos concelhos, os munícipes possam exprimir-se política e livremente de forma a contribuírem para a resolução dos assuntos das edilidades. Esta situação só será possível, se nos próprios organismos municipais não se verificar uma cultura política autista, fechada sobre si própria, e se nos concelhos existir um campo dos media que se assuma com um suporte de expressão, debate e reflexão sobre as realidades locais. Este campo dos media seria constituído por todos os meios de comunicação local, independentes ou geridos pelos municípios, que existiriam para permitir uma acção comunicacional de natureza intersubjectiva sobre as realidades locais, no âmbito da qual, todos estariam habilitados a participar. Tal possibilidade também só se poderia verificar, se nas próprias sociedades civis locais existisse uma cultura política activa em que estivessem satisfeitas pelo menos duas condições:

A - Existência de uma subjectividade local, isto é, que, por parte dos actores sócio-locais, se tivesse concretizado uma reflexão pessoal, geradora de uma identidade social concreta, sobre os valores e culturas locais. Consideramos esta subjectividade local fulcral, pois é através dela que existe uma consciencialização dos problemas e realidades dos concelhos, responsável pela emergência de um tipo específico de expectativas e atitudes políticas ou administrativas que os municípios vão mediar;

B - Paralelamente, que se verificasse uma intersubjectividade, isto é, os actores sócio-locais estabelecessem entre si relações de natureza cooperativa de forma a conseguirem atingir consensos globais sobre os problemas dos concelhos.

Em relação à primeira condição, consideramos que esta só se verifica a partir de um consumo regular de

produtos culturais locais, situação que pode ser difícil de concretizar por duas razões. Por um lado, porque não existe em todos os concelhos uma produção cultural significativa sobre as realidades locais. Por outro, porque a subjectividade local necessita igualmente de uma reflexão pessoal e introspectiva sobre o que é consumido, condição que poderá ser incompatível com ritmos e estilos de vida social em que escasseiam os tempos livres ou hábitos de consumo cultural.

Por sua vez, em relação à segunda condição, para que se possa verificar uma intersubjectividade não constrangedora, é necessário que os actores sociais detenham as mesmas competências ou os mesmos recursos sociais, de forma a adoptarem entre si, uma postura mutuamente cooperativa, o que, na nossa opinião, poderá ser difícil de concretizar.

Se a opinião pública é um consenso colectivo espontâneo, como é que é possível medi-la? A esta questão está subjacente a necessidade de reflectirmos sobre qual a adequabilidade e o contributo real dos meios de comunicação de âmbito local ou que o município promoveu, para a sua expressão. Neste contexto, consideramos que a análise das iniciativas de comunicação política implica recensear as opiniões públicas municipais que permitem exprimir, mas de uma forma totalmente distinta das sondagens de opinião. Elas são instrumentos que, quanto a nós, não medem o valor participativo e espontâneo subjacente aos fenómenos da opinião pública, mas apenas o carácter aclamativo, de consumo de propostas e de produtos políticos municipais.<sup>122</sup> Nesta perspectiva, pensamos

---

<sup>122</sup> -Do ponto de vista metodológico, as sondagens de opinião apresentam características que são incompatíveis com os princípios subjacentes à emergência de uma opinião pública municipal. A principal característica, quanto a nós, diz respeito

que é necessário conceber indicadores qualitativos e quantitativos alternativos, que permitam avaliar com rigor a dimensão e a constituição da opinião pública municipal. Os indicadores quantitativos analisam o valor absoluto da participação popular em relação a um determinado assunto municipal. Esta participação é avaliada pela quantidade de opiniões difundidas nos mais variados meios de comunicação social: desde as cartas abertas nos jornais, às intervenções nos programas das rádios locais<sup>123</sup>. Neste sentido, os

---

ao facto de estas técnicas permitirem auscultar as opiniões em relação a temas/problemas unilateralmente formulados pelos municípios como se se considerasse, *a priori*, que estes são os mais pertinentes. Esta situação incapacita, logo à partida, a expressão e o registo de uma opinião pública espontânea, porque implicitamente impõe para reflectir uma problemática definida pela entidade que encomenda ou que concretiza os inquéritos. Outra desvantagem diz respeito ao facto de que as sondagens de opinião pressuporem que todos os inquiridos têm uma opinião real sobre os problemas em análise, quando podem existir indivíduos sem qualquer opinião em relação ao que é questionado. Finalmente, as opiniões recenseadas tendem a equivaler-se qualitativamente ao serem registadas numa média padrão estatística. Esta situação impede analisar a diversidade de opiniões municipais, e mais grave ainda, por vezes, elimina as não-respostas ou as que não se incluem na amplitude previamente determinada pelas questões. Pierre Bourdieu- *Questions de Sociologie*. Paris, Les Editions de Minuit, 1984, p. 222-235.

<sup>123</sup> -De salientar que existem outros suportes de expressão dos municípes. É o caso por exemplo, das cartas pessoais e das mensagens nas caixas de sugestões, ou até mesmo da comunicação interpessoal e directa entre a população e os representantes do município. Todavia, só concebemos como opinião pública municipal tudo o que é expresso publicamente

indicadores quantitativos visam identificar quais os agentes sociais que protagonizam publicamente uma determinada pretensão de forma a avaliar no concelhos quem são os actores sociais politicamente mais activos. Por sua vez, os indicadores qualitativos avaliam a natureza das pretensões políticas através de uma análise de conteúdo das mensagens veiculadas pelos suportes de comunicação municipal. Estes indicadores são expressos em termos de “imagens”. Designamos por imagem, a representação do agregado e da pluralidade das opiniões públicas municipais, em torno de determinados assuntos ou atributos municipais.

As imagens, enquanto representações das opiniões públicas municipais e o resultado das acções de comunicação política, definem-se através de quatro variáveis diferentes<sup>124</sup>: proximidade, clareza, atributos e diversidade.

---

pelos munícipes em órgãos de comunicação locais, sejam estes independentes ou dinamizados pelos próprios municípios.

Consideramos, por exemplo, que as mensagens inscritas em sistemas de informação privados (cartas, telefonemas,...), ao invés de serem indiciáticas da expressão de uma opinião pública, são suportes de difusão de opiniões privadas, já que os valores que lhes estão subjacentes estão directamente relacionados com expectativas arbitrárias de necessidade e de consumo locais que o município pode ou não, satisfazer. Neste contexto, não devem ser analisadas numa perspectiva de opinião pública municipal, mas também são informações que não devem ser pura e simplesmente eliminadas, pois pensamos serem sintomáticas de duas situações municipais:

- Da falibilidade dos meios de comunicação local, enquanto órgãos de expressão pública;
- Das dinâmicas sociais existentes nos concelhos, sem dimensão nem visibilidade pública, mediadas interpessoalmente pelos representantes institucionais dos municípios.

<sup>124</sup> -Jacques Lendrevie e Bernard Brochand - *Ibidem*, p. 451 e ss.

a) A proximidade.

Este parâmetro procura medir o valor de espontaneidade das opiniões públicas municipais. Neste caso, consideramos como critério de proximidade, o facto de a opinião pública ser tanto mais espontânea quanto mais esta resultar da expressão directa e pública da população concelhia, através dos meios de comunicação municipal<sup>125</sup>. Assim, atribuímos um grau

---

<sup>125</sup> -Subjacente a este parâmetro está a concepção (bastante ingénua, saliente-se) de que os meios de comunicação social são apenas um suporte tecnológico, que têm apenas por função difundir publicamente as interacções sociais. Ora, há que relativizar este conceito: os *media* são tudo, menos o espelho das dinâmicas da sociedade civil, na medida em que eles próprios, como campo social que são, também possuem os seus próprios interesses, objectivos, valores e dinâmicas. Neste contexto, a avaliação da opinião pública municipal deve ponderar, igualmente, factores que dentro dos próprios meios de comunicação social a possam influenciar ou condicionar. Entre eles estão fenómenos como os da *Agenda Setting*, no qual existe o pressuposto de que as opiniões dos públicos estão directamente relacionadas com a ênfase atribuída pelos *media* a determinados acontecimentos ou a problemas. A *Agenda Setting* não determina o modo como as pessoas devem pensar, mas pode condicionar os temas sob os quais, a sociedade civil pode pensar e exprimir publicamente opiniões. Paralelamente, é necessário ponderar igualmente fenómenos de tipo *Gatekeeping* e *Newsmaking*. Trata-se de fenómenos no âmbito dos quais a opinião pública municipal difundida nos meios de comunicação resulta de processos de filtragem, mais ou menos conscientes e contínuos durante a cobertura e tratamento das informações, que variam de acordo com os valores organizacionais e profissionais dos meios de comunicação locais enquanto instituições sociais.

Mauro Wolf - *Op. cit.*, p. 123-164.



de proximidade maior, por exemplo, às cartas abertas e de proximidade menor, a todos os fenómenos que, no âmbito dos próprios meios de comunicação, podem influenciar a espontaneidade das opiniões públicas. É o caso da liderança de opinião a partir dos *mass media* ou de fenómenos explícitos ou implícitos de *agenda setting*, *news making* ou *gatekeeping*, por exemplo;

b) A clareza.

Trata-se da precisão das pretensões veiculadas publicamente. Geralmente, está directamente relacionada com a dimensão dos fenómenos políticos e dos interesses que lhes estão subjacentes. Quanto maior é a dimensão pública destes interesses, maior tende a ser a proximidade e a clareza da opinião pública municipal, tornando-se mais premente a necessidade do município mediar rapidamente estas situações;

c) Os atributos.

São os referentes sobre os quais incide a opinião pública municipal. São qualificados por variantes através das quais a opinião pública municipal pode ser qualificada e até mesmo medida (justo/injusto, eficaz/ineficaz, desenvolvido/subdesenvolvido, ...);

d) A diversidade.

É a multiplicidade de atributos que constituem a opinião pública municipal;

O recenseamento da opinião pública é fulcral não só para avaliar o grau de consenso ou dissenso (não confundir com popularidade ou aclamação) em torno das actividades políticas municipais, mas também, para

### *Estratégias de comunicação municipal*

---

permitir aos municípios concretizar uma acção política mais democrática, procurando mediar, de uma forma realista, as múltiplas pretensões públicas dos agentes sócio-locais.

## CONDICIONALISMOS DA COMUNICAÇÃO MUNICIPAL

A comunicação municipal é totalmente distinta da comunicação comercial, ou até mesmo, da que é concretizada por outros organismos da Administração Pública, nomeadamente, os ministérios. Ao contrário dos anunciantes, a maioria dos municípios não possui recursos financeiros para concretizar campanhas agressivas com forte impacto e rendimento, através de investimentos maciços nos meios de comunicação social. Por sua vez, a multiplicidade de actividades, administrativas, político-administrativas e políticas, bem como os condicionalismos económicos e sociais que existem nos concelhos, impedem os municípios de concretizarem acções de comunicação a médio e a longo prazo centradas apenas, numa área de actuação, tal como acontece na comunicação corporativa dos ministérios.

Se juntarmos a estes condicionalismos técnicos, constrangimentos sócio-locais ao nível das dinâmicas e das culturas políticas quer dos próprios municípios, quer das populações municipais, somos levados a concluir que podem existir factores determinantes, difíceis de ultrapassar, que não só podem subverter o espírito subjacente à comunicação municipal, como concorrem também para diminuir a sua utilidade e eficácia.

Neste capítulo, vamos identificar alguns factores que contribuem para que a comunicação municipal, como prática de mediação pública entre as actividades municipais e as expectativas e acções das populações, esteja, ainda, muito aquém das suas potencialidades.

#### **4.1 - Os condicionalismos estruturais**

Nos concelhos, cada caso é um caso. Porém, é possível definir tipologicamente alguns problemas estruturais que determinam a falta de dimensão pública na comunicação municipal, ou que são responsáveis por uma perda substancial da sua utilidade e eficácia. Estes problemas devem ser identificados ao nível das populações municipais, das próprias dinâmicas municipais existentes, e, finalmente, ao nível dos critérios de selecção e de utilização dos meios de comunicação.

##### a) A população municipal.

Já concluímos que a acção municipal é duplamente pública. Não só as suas actividades devem atingir a globalidade dos habitantes dos concelhos para satisfazer necessidades e interesses colectivos, como também devem resultar previamente de consensos colectivos e participativos. É neste sentido que concebemos a comunicação municipal como suporte de divulgação pública e, simultaneamente, instrumento de participação local alargada. De outra forma, o município assume-se como um órgão institucional de promoção e concretização de actividades unilateralmente concebidas, mas de âmbito alargado às sociedades civis locais.

A comunicação municipal para se concretizar como um suporte de participação política e cultural alargada às sociedades locais, pressupõe a existência nos concelhos, de condições específicas. É o caso do consumo de produtos culturais sobre as realidades locais e da disponibilidade, por parte dos habitantes dos concelhos, para os reflectir subjectivamente e

intersubjectivamente. Tal como já referimos atrás, consideramos o consumo de produtos culturais locais fulcral para a concretização de uma reflexão sobre as realidades e os valores locais, propiciadora de uma subjectividade e de uma identidade local específica. É em relação a esta cultura que existe a comunicação simbólica, como uma acção que visa actualizar e reactualizar, permanentemente, o património cultural concelhio, precisamente, o que lhe pode atribuir uma peculiaridade ideológica. Idealmente, consideramos que a produção de produtos culturais ao invés de ser dinamizada pelos próprios municípios deveria surgir a partir das próprias sociedades locais. Ora, consideramos que esta situação não acontece devido ao baixo nível cultural e intelectual que uma boa parte da população portuguesa ainda apresenta, e também (com algumas honrosas excepções) à inexistência de um mercado que suporte uma indústria cultural de base local. Por indústria cultural consideramos todas as práticas de tipo cultural, continuamente produzidas numa perspectiva mercantil e suportadas por uma esfera de consumo e de reflexão cultural, tal como se verificava na modernidade nas esferas públicas burguesas de tipo literário<sup>126</sup>. Uma indústria cultural de base local seria constituída entre outras actividades, por uma produção editorial (jornais e revistas sobre as realidades locais), visual (pintura, artesanato, artes gráficas) ou audiovisual (música folclórica, filmes etnográficos, ...).

Para além de uma cultura de consumo cultural, é necessário também que as populações municipais apresentem disponibilidade para confrontarem entre si

---

<sup>126</sup> -Jürgen Habermas- *Op. Cit.*, p. 51-54.

a subjectividade local que adquiriram através do consumo de produtos culturais locais. Consideramos que este confronto intersubjectivo é importante, porque incide sobre as questões políticas e institucionais dos municípios. Em relação à disponibilidade consideramos que esta não existe de forma igual para todos, o que é um factor responsável, logo à partida, por futuros desequilíbrios estruturais na participação política. Esta situação tende a verificar-se com mais frequência nos grandes concelhos urbanos, onde falta a disponibilidade e o tempo livre para se encetarem relações intersubjectivas a propósito, quer das realidades locais, quer das questões políticas. Para além disso, com excepção de algumas associações recreativas e culturais de bairro, é difícil encontrar organizações com um mínimo de afluência que reflectam sobre assuntos de índole local. Por sua vez, nos concelhos rurais as associações recreativas e desportivas são sobretudo meros espaços de convívio, por vezes, não adequados, estatutariamente, à reflexão e ao debate de problemas locais. Para além disso, é de salientar que nalguns concelhos as relações sociais ainda gravitam em torno de elites locais que não só ocupam, institucionalmente, cargos nos órgãos municipais, como também detêm, frequentemente, uma posição de relevância nestes organismos locais. Pensamos que esta situação pode constituir um factor impeditivo à emergência de uma intersubjectividade livre de constrangimentos sociais;

b) As dinâmicas municipais.

O autocentramento político e a burocratização levam a que haja um desconhecimento geral por parte das populações municipais sobre os recursos, os problemas municipais e as actividades prestadas pelos municípios.

Esta atitude traduz-se por um lado, numa valorização da componente administrativa dos municípios e, pelo outro, numa dificuldade em dotar de publicidade as actividades municipais. Como resultado desta atitude, tende a existir uma valorização da comunicação interpessoal, em que existe o risco dos recursos e das actividades municipais ficarem apenas à disposição de todos aqueles que se integram nas redes pessoais dos autarcas ou de alguns funcionários administrativos, com todas as implicações que esta situação apresenta em termos de desperdício de recursos municipais e de desigualdade de oportunidades no seu consumo e exploração<sup>127</sup>;

---

<sup>127</sup> -Geralmente, este fenómeno revela-se, posteriormente, a partir da forma como as sociedades locais se relacionam com os municípios:

- A grande maioria da população concelhia desconhece como utilizar os serviços municipais, bem como quais as diligências a concretizar e a quem se dirigir para resolver os seus problemas;
- De uma forma geral, qualificam o pessoal administrativo de incompetente ou indisponível para atender ou esclarecer dúvidas;
- Consideram que os serviços estão demasiado centralizados, sendo frequentemente uma perda de tempo a deslocação ao município;
- Apresentam um desconhecimento geral dos seus direitos e consideram as leis e os procedimentos administrativos demasiado complexos;
- Consideram o período de funcionamento dos serviços municipais ou municipalizados incompatível com as necessidades locais;
- Qualificam a linguagem administrativa como demasiado complexa e hermética.

Philippe Langenieux-Villard - *Op. cit.*, p. 112-113.

c) A utilização dos meios de comunicação.

Como boa parte das dinâmicas municipais ainda é autocentrada e as dinâmicas sócio-locais são de tipo subordinado ou passivo, os meios de comunicação tendem a ser os de comunicação interpessoal, utilizados pelos próprios autarcas e os de comunicação escrita, no que diz respeito ao edital ou ao tradicional anúncio institucional publicado na imprensa. Em relação a estas actividades, não existe qualquer preocupação quer com os objectivos comunicacionais a atingir, quer com as abordagens ou os públicos a quem as mensagens se destinam. Este é um problema estrutural que está relacionado com as dinâmicas sociais que existem nos locais. Nesta perspectiva, pode pôr-se com maior ou menor acuidade, conforme estas dinâmicas são mais ou menos de tipo participativo e interventivo. Para além disso, como a comunicação municipal se centra em todas as actividades do município, existe o risco de se registar uma saturação e uma dispersão das mensagens numa multiplicidade de meios de comunicação diferentes para uma variedade de públicos municipais. A juntar a este factor, como a comunicação municipal deve acompanhar as actividades dos municípios, o ritmo de produção das mensagens é contínuo. Esta situação pode dar origem à criação de acções de comunicação que mobilizem recursos inoportáveis para uma quantidade substancial de municípios sem aumentar com isso, a eficácia, na medida em que os públicos não conseguem apreender frequentemente tudo aquilo que lhes é fornecido.

#### **4.2 - Os condicionalismos técnicos**

A eficácia da comunicação municipal apresenta alguns constrangimentos de natureza técnica. A



comunicação municipal assenta sobre uma variedade de actividades diferentes, veiculadas por uma grande diversidade de meios de comunicação, com as mais variadas abordagens criativas para uma pluriáde de públicos alvo diferentes. Para além disso, a maioria destas iniciativas visa atingir resultados concretos, a curto prazo, através da mobilização de recursos técnicos e humanos, que nem sempre são os mais adequados. Na nossa opinião, estes condicionalismos vão dar origem a que a vertente da comunicação simbólica, inscrita em prazos mais longos, cujos resultados nem sempre são concretos, passe a ser subvalorizada em relação à comunicação referencial.

Outro condicionalismo técnico, está directamente relacionado com a capacidade real das mensagens na modificação dos comportamentos colectivos locais. Este é um constrangimento que já foi identificado a propósito da operacionalização das campanhas de sensibilização local. Uma campanha de comunicação comercial, caracterizada por um investimento maciço nos meios de comunicação durante um período relativamente longo, raramente, consegue registar um rendimento superior a 30%<sup>128</sup>. Ora, estes resultados só são atingidos através de uma mobilização de recursos incomportáveis para a maioria dos municípios. Como forma de ultrapassar este problema, é pertinente que estes passem a canalizar os recursos que se destinariam à comunicação municipal para outras técnicas que possam atingir, mais eficientemente, os mesmos objectivos<sup>129</sup>. Por fim, há que salientar também a

---

<sup>128</sup> -*Idem*, p. 119.

<sup>129</sup> -Pensamos que esta é uma das razões que levam alguns municípios a concretizarem acções comunicacionais sazonais e frequentemente incoerentes. Perante uma postura autocen-

elevada taxa de desperdício das mensagens. Por taxa de desperdício, entendemos a relação entre os recursos mobilizados para a concepção, produção e difusão de acções de comunicação e os resultados efectivos que estas alcançaram.

Apesar de não existirem dados concretos em relação à comunicação municipal, há, porém, estudos que demonstram que a publicidade corporativa é menos apreendida do que a comercial. Esta situação é perfeitamente normal se considerarmos o facto de as campanhas comerciais, atingirem públicos mais restritos em períodos mais curtos, mobilizando mais recursos. Todavia, mesmo ao nível da publicidade comercial, o desperdício é considerável. Em média, diariamente, um consumidor potencial de um produto específico é exposto a entre 300 a 600 mensagens diárias<sup>130</sup>. Destas, só percebe e recebe, efectivamente, entre 30 a 80. Porém, em termos médios, só 10 têm uma possibilidade efectiva de influenciar o seu comportamento. De salientar que estes valores são apenas referências que demonstram a falibilidade da comunicação. É possível aumentar substancialmente estes resultados,

---

-trada, a comunicação política é relativamente inexistente. Simultaneamente, a comunicação administrativa também não é utilizada, porque muitas vezes, não é um recurso suficientemente eficaz para alterar comportamentos colectivos. Para além disso, pode estimular a procura e a exigência dos utentes em relação a determinadas actividades e serviços públicos locais, incompatíveis com a escassez de recursos materiais e humanos que apresentam. Neste contexto, não é para admirar que a comunicação municipal fique remetida a um conjunto de acções concretizadas ao sabor das necessidades de mera difusão pública ou de legitimação político-eleitoral.

<sup>130</sup> -*Ibidem*, p. 120.

aperfeiçoando não só as abordagens criativas e aumentando os prazos das campanhas, como, ainda, alterando os meios de comunicação e, eventualmente, mudando as técnicas (investindo também por exemplo, nas Relações Públicas, ou nas promoções de vendas, ...).

Se a publicidade comercial regista um volume de desperdício tão substancial, supomos que este ainda deve ser maior nas acções de comunicação municipal, já que estas são concretizadas com muito menos recursos e por pessoas pouco qualificadas. Na realidade, as mensagens dos municípios, a grande maioria difundida por suportes escritos com abordagens pouco apelativas, sem ter em conta as habilitações das populações, arriscam-se a não obter um mínimo de impacto suficiente para concretizar os objectivos que lhes estão subjacentes. Nesta medida, pensamos que o principal desafio neste domínio, residirá na concepção de iniciativas e de meios de comunicação que sejam suficientemente eficazes para atingir a globalidade das populações municipais e, simultaneamente, possibilitarem a difusão de mensagens com impacto. Paralelamente, devem estar adequados aos recursos existentes nos locais sem perderem, por isso, o seu potencial de eficácia, de notoriedade e de interactividade. Estamos, portanto, na presença de um desafio gigantesco.



## CONCLUSÃO

São duas as principais conclusões a retirar do nosso trabalho: é possível identificar tipologicamente a comunicação municipal, a partir do enquadramento jurídico-institucional dos municípios; todavia, é difícil tecer considerações sobre a forma como esta funciona na realidade, sem um enquadramento das dinâmicas municipais que existem nos concelhos e que lhe podem determinar a génese e a eficácia.

Numa perspectiva tipológica, a comunicação municipal é caracterizada por três categorias diferentes. Estas estão relacionadas com os domínios de acção dos municípios, concretizados por órgãos específicos. Nesta medida, como as edilidades são compostas simultaneamente por órgãos políticos (cujas acções são desenvolvidas pelas Assembleias Municipais), político-administrativos (Presidentes das Câmaras Municipais) e Administrativos (Câmaras Municipais) é, também, possível identificar três tipos de comunicação diferentes: a comunicação política, a político-administrativa e a comunicação administrativa.

Na comunicação política, concluímos que a comunicação municipal deveria ser utilizada para concretizar os valores da publicidade municipal. Neste contexto, é caracterizada por um conjunto de actividades e meios de comunicação que, por um lado, visam difundir publicamente as deliberações municipais e, por outro, permitir que as populações municipais possam exprimir publicamente as suas opiniões sobre os assuntos municipais. Subjacente a esta concepção, está pressuposto que é através de uma opinião pública municipal que as populações podem participar nos assuntos dos municípios e assegurarem-se de que as

actividades, que estes concretizam, não só visam satisfazer necessidades e interesses colectivos, como também, não interferem nos interesses privados;

Na comunicação político-administrativa, os objectivos comunicacionais são semelhantes aos da comunicação política municipal. Visam estimular a participação das populações municipais, mas na concepção, desenvolvimento e aperfeiçoamento das actividades municipais. Neste domínio, a comunicação serve de canal de expressão das diferentes interacções que existem nos concelhos, a propósito da utilidade e da eficácia das atribuições municipais numa perspectiva integrada de desenvolvimento local;

Por sua vez, na comunicação administrativa, concluímos que a comunicação municipal se assume como um recurso técnico à disposição das câmaras municipais para a concretização de objectivos municipais concretos. Ao contrário das outras duas categorias, já não visa dinamizar as interacções entre os municípios e as sociedades locais e vice-versa, mas somente levar as populações a desenvolver um tipo de consumo municipal específico, considerado estratégico pelas edilidades. Nesta área, a comunicação municipal necessita de apresentar uma eficácia específica na resolução de problemas administrativos concretos.

Paralelamente a estas três categorias comunicacionais, concluímos, também, que a comunicação municipal poderia apresentar uma dimensão referencial ou simbólica. Na dimensão referencial, os referentes das mensagens incidem exclusivamente sobre as actividades e os objectivos de cada uma das áreas de acção municipal que identificámos: é o caso da divulgação da deliberação política, da atribuição municipal e do serviço público municipal ou municipalizado. Por sua vez, na dimensão

simbólica, as mensagens remetem para as dinâmicas e culturas locais, sendo a expressão dos valores subjacentes aos municípios enquanto autarquias locais.

De salientar que a comunicação municipal é de tipo corporativo. Nesta medida, visa concretizar e legitimar valores e objectivos municipais específicos. Esta concepção da comunicação municipal apresenta um efeito perverso, que pensamos ter ficado implícito no nosso trabalho: a comunicação municipal pode ser potencialmente “perigosa”, sobretudo, no que diz respeito à sua vertente simbólica, porque pode contribuir para uma “alienação” das populações municipais.

É certo que a dimensão simbólica da comunicação municipal se articula em relação às culturas locais em torno das quais, as populações adquirem uma certa subjectividade que as leva a apresentar determinadas expectativas políticas e administrativas que os municípios vão mediar. Neste contexto, a comunicação simbólica nada mais faz do que enquadrar as actividades municipais em relação a uma estrutura sócio-cultural local, considerada como legítima *a priori*. Porém, qual é a garantia que, ao invés de se operar uma integração das actividades municipais nas estruturas culturais, a comunicação simbólica não visa igualmente concretizar estrategicamente a sua apropriação? Desta forma, desenvolver-se-ia uma legitimação *a priori* das actividades municipais.

Pensamos que a resposta a esta questão poderá estar nas próprias culturas e identidades locais. Estas estão relacionadas com uma subjectividade local que só é concretizada através de um consumo cultural sobre as realidades locais, seguido de uma reflexão e de uma discussão intersubjectiva. Porém, consideramos que, para que exista essa subjectividade, responsável pela emergência de um conjunto de atitudes e expectativas

em relação aos municípios, é necessário que haja também, uma produção cultural a partir das próprias sociedades civis, espontaneamente concretizada ao sabor das suas necessidades e apetências. Ora, por algum motivo, esta situação pode não verificar-se. Existem várias razões para tal: por exemplo, os concelhos podem passar a receber influências culturais que não são localmente características, ou, apesar de existir produção cultural, podem ter desaparecido hábitos de consumo ou de reflexão intersubjectiva sobre esta. Nesta situação, pensamos estarem criadas as condições para que a produção cultural possa passar a ser assegurada por uma multiplicidade de instituições, organismos ou actores sociais que compensam o vazio cultural que, eventualmente, exista. É o caso dos municípios, que desenvolvem essa produção cultural através da comunicação simbólica não se limitando, apenas, a reproduzir as culturas locais já existentes, mas também a operar uma produção de novas estruturas culturais que legitimariam os objectivos e os valores que os municípios possuem, enquanto instituições locais. É por demais evidente a vantagem deste fenómeno: a comunicação simbólica ao desenvolver uma cultura municipal estará também a contribuir para a concretização de uma identidade municipal que suporte e legitime as actividades dos municípios. Por outras palavras: estará a desenvolver uma cultura municipal que permite criar uma subjectividade municipal, isto é, que forme as populações, enquanto cidadãos municipais (munícipes), através de uma cultura política local específica; e, enquanto consumidores municipais (utentes), através de uma cultura de consumo público. Por exemplo, quando os municípios desenvolvem acções de comunicação que visam incutir às crianças uma consciência ecológica, não estão mais do que a tentar criar uma subjectividade municipal específica, que possibilite que estas no



futuro, enquanto utentes e munícipes, aceitem como naturais e legítimas determinadas condutas municipais, como é o caso, por exemplo, da construção de uma estação incineradora ou da necessidade de se separarem os lixos nas suas habitações.

A análise das dinâmicas locais é importante para se poder apurar o funcionamento real da comunicação dos municípios. Em relação a este ponto, concluímos, a partir de leituras paralelas de investigações empíricas levadas a cabo no âmbito da sociologia, que seria possível estabelecer alguma relação entre as práticas comunicacionais nos municípios e as dinâmicas que existem nos concelhos.

Quando nos concelhos se registam dinâmicas sócio-políticas de tipo activo, em que as populações municipais apresentam expectativas em relação ao aparelho municipal que não se inscrevem apenas na satisfação imediata das necessidades colectivas locais, verifica-se que existe uma valorização da componente política da comunicação municipal. Esta assume-se como um espaço de expressão das opiniões públicas municipais que reflecte as interacções entre as populações municipais e os municípios com vista à concretização de consensos políticos e administrativos. Consideramos que a comunicação municipal no âmbito destas dinâmicas apresenta um carácter público, não só porque está presente em todas as esferas das sociedades locais e, portanto, apresenta uma abrangência pública, mas também se assume como um suporte de interacções públicas entre os órgãos institucionais dos municípios e as sociedades locais e vice-versa.

Porém, a comunicação municipal também pode existir em concelhos onde existem culturas locais passivas e subordinadas. Nestes, as dinâmicas municipais giram em torno de elites locais que transferem para os municípios um conjunto de práticas sociais que resultaram dos seus percursos sociais,

enquanto notáveis. Neste sentido, as actividades institucionais dos municípios, ao invés de serem concretizadas, publicamente, através de uma interacção institucional com as populações municipais, são estabelecidas de uma forma autocentrada, personalizada e multifacetada a partir dos próprios autarcas. Estes tendem a governar os concelhos de uma forma privada, isto é, interpessoal que varia de pessoa para pessoa, conforme quem se lhes dirige integra-se ou não, nas suas redes pessoais de relações, cumplicidades e simpatias. Como não existe qualquer entidade que permita mediar a relevância pública destas interacções, concluímos que o que estava subjacente a estas práticas era uma “arbitrariedade” pessoal.

A comunicação municipal reflecte estes fenómenos. Antes de mais, a dimensão interactiva desaparece: a comunicação deixa de ser concebida como um espaço de expressão das opiniões públicas municipais, para ser apenas um canal de difusão pública e referencial de uma “*voluntas*” municipal. Curiosamente, esse é o espírito que está subjacente à utilização dos editais e dos boletins municipais como meros órgãos de difusão pública das deliberações do município/autarca. Para além disso, está directamente associada às “dinâmicas” municipais concretizadas numa perspectiva interpessoal. Paralelamente, num plano simbólico, a comunicação municipal está ao serviço de estratégias que visam impor uma determinada representatividade pública. Como a origem da legitimidade destes autarcas é externa à esfera institucional dos municípios, visto que as sinergias e as cumplicidades que acumularam são anteriores às suas acções enquanto autarcas, pensamos que a comunicação municipal passa a ter por função proceder a uma actualização, reactualização e ritualização das estruturas sociais locais que lhes permitem legitimar-se enquanto elites locais.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### Publicações não periódicas

AMARAL, Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Ed, 1º Vol., Coimbra, Almedina Editora, 1992, 742 p.;

ANTOINE, Jacques - *Sondagem, Instrumento de Marketing e Publicidade*. Mem Martins, Ed. CETOP, 1990, (Col. Da Comunicação, a Colecção, 4), 197 p.;

ARISTÓTELES - *A Política*. Lisboa, Editorial Presença, 1965, (Col. Clássicos- Série Filosofia), 471 p.;

ARON, Raymond - *As Etapas do Pensamento Sociológico*. 2ª Ed. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1992, (Col. Nova Enciclopédia, 18), 638 p.;

BON, Jerome e LOUPE, Alfred - *Marketing des Services Publiques: l'Études des Besions de la Population*. Paris, Les Editions d'Organisation, 1980, (Col. Management Publique);

BOURDIEU, Pierre - *Questions de Sociologie*. Paris, Les Éditions de Minuit, 1984;

BOURDIEU, Pierre - *O Poder Simbólico*. 2ª Ed. Lisboa, Difel, 1989, (Col. Memória e Sociedade), 313 p.;

CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*. 7ª Ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1965, 841 p.;

COWLEY, Don (Coord.) - *Como Planificar a Publicidade*. Mem Martins, Ed. CETOP, 1989, (Col. Guias Práticos, 9), 184 p.;

CRESSON, André - *Aristóteles*. Lisboa, Edições 70, s. d., (Col. Biblioteca Básica de Filosofia, 10), 110 p.;

FRANK, Parkin - *Max Weber*. 3ª Ed., London, Peter Hamilton, The Open University, 1982, (Col. Key Sociologists), 123 p.;

KEMPF, A. e UTARD, J.M. - *Communication d'Entreprise et Publicité*. Paris, Techniplus, 1992, 208 p.;

KOTLER, Philip - *Marketing Management. Analysis, Planning and Control*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1980, 722 p.;

KOTLER, Philip e outros - *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*. New York, The Free Press, 1993, 388 p.;

GAIO, Carlos Morais e outros - *Organização de Serviços Municipais*. SI, Comissão de Coordenação da Região do Norte, Divisão de Estudos e Organização dos Recursos Locais, 1986, 207 p.;

GOMES, António Silva (Coord.) - *Publicidade e Comunicação*. Lisboa, Texto editora, 1991, (Col. Textos de Gestão), 200 p.;

HABERMAS, Jürgen - *Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações Quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, (Col. Estudos alemães), 397 p.;

HABERMAS, Jürgen - *Théorie de l'Agir Communicationnel*, 1º vol. Paris, Fayard, 1987, (Col. L'Espace du politique), 448 p.;

HESPAÑA, António - *História das Instituições. Época Medieval e Moderna*. Coimbra, Livraria Almedina, 1982, 526 p.;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - *Anuário Estatístico de Portugal*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 1994, 337 p.;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - *Estatística da Cultura, Desporto e Recreio*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 1994, 157+ XXVII p.;

LANGENIEUX-VILLARD, Philippe - *L'Information Municipale*. Paris, PUF, 1985, (Col. Que sais je?), 127 p.;

LLOYD, Herbert e LLOYD Peter - *Relações Públicas, as Técnicas de Comunicação no Desenvolvimento da Empresa*. 2ª Ed. Lisboa, Editorial Presença, 1988, (Col. Biblioteca de Gestão Moderna, 6), 178 p.;

LENDREVIE, Jacques e outros - *Le Publicitor*. 3ª Ed. Paris, Dalloz, 1987, (Col. Dalloz, Gestion Marketing), 597 p.;

LENDREVIE, Jacques e outros - *Mercator*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1992, (Col. Gestão e Inovação/Ciências de Gestão, 1), 516 p.;

LITTLE JOHN, Stephen W. - *Fundamentos Teóricos da Comunicação Humana*. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1988, 407 p.;

MACHADO, Pedro - *Dicionário da Língua Portuguesa - Etimológico*. 3ª Ed. Lisboa, Livros do Horizonte, 1977, 5 vol.;

MILLS, Wright C e GERTH, H. H. (Org.) - *Ensaio de Sociologia*. 4º Ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979, (Col. Biblioteca de Ciências Sociais), 530 p.;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AUTÁRQUICA - *Legislação Autárquica I*, 1º vol. Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1986, 161 p.;

MOZZICAFREDDO, Juan e outros - *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Escher, 1991, (Col. Estudos, 3), 157 p.;

NASCIMENTO, Miguel - *Relatório de Estágio: o Desenvolvimento Rural e Regional com Base na Cooperação Transfronteiriça*, 2º Vol. Covilhã, Universidade da Beira Interior/Departamento de Sociologia e Comunicação Social - Edição Policopiada, s.d., II+ 119 + LII p.

PRELOT, Michel - *As Doutrinas Políticas*. Lisboa, Editorial Presença, 1973, 4 vol.;

REGO, Torcato do e GAUDÊNCIO, Francisco - *Comunicação Empresarial/Comunicação Institucional. Conceitos, Estratégias, Estruturas, Planeamento e Técnicas*. 2ª Ed. São Paulo, Summus, 1986, 179 p.;

RICOEUR, Paul - *Ideologia e Utopia*. Lisboa, Edições 70, 1986, (Col. Biblioteca de Filosofia Contemporânea, 18), 511 p.;

RODRIGUES, Adriano Duarte - *Dimensões Pragmáticas do Sentido*. Lisboa, Edições Cosmos, 1996, 151 p.;

RODRIGUES, Adriano Duarte - *O Campo dos Media. Discursividade, Narratividade, Máquinas*. Lisboa, Ed. Vega, s.d., (Col. Universidade), 191 p.;

RODRIGUES, Adriano Duarte - *Estratégias da Comunicação. Questão Comunicacional e Formas de Sociabilidade*. Lisboa, Editorial Presença, 1990, (Col. Biblioteca de Textos Universitários, 112), 207 p.;

ROSSITER, John R. e PERCY, Larry - *Advertising & Promotion Management*. New York, McGraw Hill, 1987, (Col. Marketing Series), 649 p.;

THOMPSON, John B - *Ideology and Modern Culture*. Cambridge, Blackwell Publishers, 1990, 361 p.;

TORIN, Douglas - *Guía Completa de la Publicidad*. Madrid, Hermann Blume, 1986, 224 p.;

WALSH, Kieron - *Marketing in Local Government*. London, Longman/ Local Government Training, 1989, 116 p.;

WEBER, Max - *Economia y Sociedad*. Mexico, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1944, (Col Sección de Obras de Sociología), 1245p.;

WILCOX, Dennis L. e outros - *Public Relations. Strategies and Tactics*. 3ª Ed. Nova Iorque, Harper Collins Publishers, 1992, 708 p.;

WOLF, Mauro - *Teorias da Comunicação*. Lisboa, Editorial Presença, 1987, (Col. Textos de Apoio, 21), 249 p.

## Publicações Periódicas

AGUIAR, Joaquim - «Para além do Estado Nacional: da Crise Política à Crise de Conceitos», in: INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA (Org.) - *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol. XXVII (118-119), 1992, p. 801-826;

BETTENCOURT, Mário (Coord.) - «Guia do Autarca», in: *Diário de Notícias*, Lisboa, (45 717), s.d. 211p.;

BRAUMANN, Pedro Jorge - «O Desenvolvimento Regional e os Sectores da Informação e Comunicação», in: MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território, 1987, p. 43-61;

CAMPOS, Bernardo - «Os Municípios, o Financiamento das Suas Actividades e as Relações com o Poder Central», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1988, p. 115-126;

CRUZ, Manuel Braga da - «Europeísmo, Nacionalismo, Regionalismo», in: INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA (Org.) - *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol. XXVII (118-119), 1992, p. 827-853;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série (75) de 29 de Março de 1984;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série, (4), de 6 de Janeiro de 1987;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série (51) de 2 de Março de 1990;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série A (191) de 19 de Agosto de 1994;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série B (288) de 15 de Dezembro de 1994;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série A, (144) de 24 de Junho de 1995;

*Diário da República*. Lisboa, Iª Série A, (298) de 28 de Dezembro de 1995;

ESTEVES, João José Pissarra Nunes - «Perspectivas da Comunicação Social em Termos Regionais e Locais», in: MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território, 1987, p. 61-85;

MARTINS, Moisés de Lemos - «O Discurso da Identidade e o Modo de Enunciar a Periferia», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (33), 1991, p. 203-215;

MIRANDA, Bragança de - «Violência e Silêncio: Reflexões em Torno da Fundação da Política», in: CENTRO DE ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO E LINGUAGENS (Org.) - *Revista de Comunicação e Linguagens*. Lisboa, Ed. Cosmos, (17/18), 1992 p. 103-110;

MOZZICAFREDDO, Juan e outros - «Poder Autárquico e Desenvolvimento Local», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1988, p. 79-114;



OPELLO, Walter C. - «Administração Local e Cultura Política num Concelho Rural», in: INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA (Org.) - *Análise Social*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol. XV (59), 1979, p. 655-672;

REIS, José - «Território e Sistemas Produtivos Locais: uma Reflexão Sobre as Economias Locais», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1988, p. 127-141;

RODRIGUES, Adriano Duarte - «Legitimidade e Comunicação», in: CENTRO DE ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO E LINGUAGENS (Org.) - *Revista de Comunicação e Linguagens*. Lisboa, Ed. Cosmos, (15/16), 1985, p. 43-49;

RODRIGUES, Adriano Duarte - «Antinomias da Descentralização e Redes Modernas de Informação», in: MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território, 1987, p. 39-43;

RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana - «Seis Questões pelo Poder Local», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1988, p. 7-21;

RUIVO, Fernando - «Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia», in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (30), 1990, p. 75-95;

RUIVO, Fernando - «Um Estado Labiríntico: a Propósito das Relações Entre o Poder Central e o Poder Local em Portuga»*l*, in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (Org.) - *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (33), 1991, p. 189-200;

SIMÕES, Graça Rocha - «Administração Local e Processos de Comunicação», in: MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (Org.) - *A Administração Local e a Informação*. Lisboa, Edição do Ministério do Planeamento e da Administração do Território/ Secretaria de Estado do Planeamento e da Administração do Território, 1987, p. 85-107;

VALENTE, Vasco Pulido- «Cavaco: Retrato de um Português muito Conhecido» in *Independente*. Lisboa, *Independente*, (522), 15 de Maio de 1998, p. 53-59 (suplemento comemorativo dos 10 anos).

VALENTE, Vasco Pulido- «O Regicídio» in *Independente*. Lisboa, *Independente*, (522), 15 de Maio de 1998, p. 181-189 (suplemento comemorativo dos 10 anos).



## TÍTULOS PUBLICADOS:

- 1 - Semiótica: A Lógica da Comunicação  
*António Fidalgo*
- 2 - Jornalismo e Espaço Público  
*João Carlos Correia*
- 3 - A Letra: Comunicação e Expressão  
*Jorge Bacelar*

